

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
POLITIQUE DU PÉTROLE
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le jeudi 16 juin 1921, à 3 h 1/2

PAR

Basile GHÉCIU

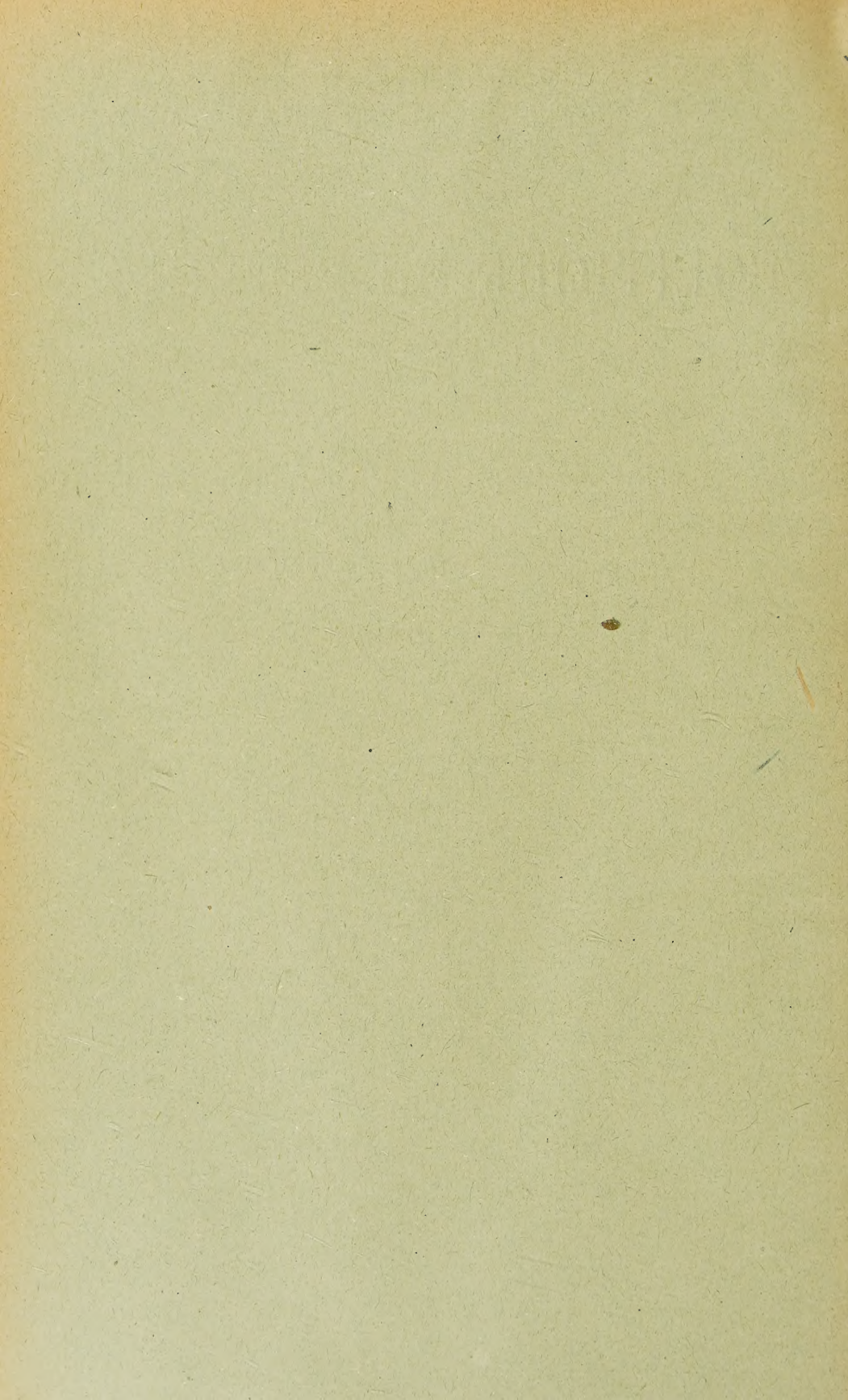
Président : M. ALLIX, Professeur
Suffragants { *MM. SOUCHON, Professeur*
 PERREAU, Professeur



PARIS
JOUVÉ ET C^{IE}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

—
1921



THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
POLITIQUE DU PÉTROLE
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le jeudi 16 juin 1921, à 3 h. 1/2

PAR

Basile GHÉCIU



Président : M. ALLIX, Professeur

Suffragants { *MM. SOUCHON, Professeur*
PERREAU, Professeur

PARIS

JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

—
1921

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni im-
pro-
bation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent
être considérées comme propres à leurs auteurs.*

A MON PÈRE

A MA MÈRE

B. Ghéciu

LA POLITIQUE DU PÉTROLE EN FRANCE

INTRODUCTION

L'étude de la politique du pétrole se heurte à une difficulté particulière, tenant au caractère essentiellement mondial du marché pétrolifère et à la prédominance sur ce marché de deux compagnies rivales : la *Standard Oil* et la *Royal Dutch*.

Durant les hostilités, la rivalité, vieille de vingt ans, entre les deux compagnies subit un certain apaisement, les rigueurs de la lutte ayant imposé partout une coordination et une concentration des forces économiques auxquelles les grands trusts eux-mêmes n'ont pas pu se soustraire. Mais, à peine l'armistice signé, elle reprit avec d'autant plus d'ampleur que la concurrence commerciale des compagnies se compliqua d'un conflit d'ordre diplomatique, qui aboutit à un échange de notes, soulevant, en des termes plus ou moins courtois, un problème de politique internationale des plus graves et envenimant assez les relations entre les deux grandes puissances anglo-saxonnes pour qu'on puisse déjà parler de la « rivalité anglo-américaine ».

Le gouvernement des Etats-Unis a précisé son point de vue dans les notes envoyées soit au gouvernement britannique, soit au Conseil de la Société des Nations. S'appuyant sur les stipulations du Pacte, il réclame, dans les pays riches en gisements pétrolifères, le régime du « traitement égal », formule démocratique qui semble devoir fournir le principe directeur à une nouvelle doctrine de politique économique. Quoi qu'il en soit, une chose est d'ores et déjà certaine : c'est que les gouvernements des grandes puissances sont directement intéressés à la possession des ressources pétrolifères du monde.

Quelle est donc la raison déterminante de l'aggravation que nous signalons et qui, amenant des gouvernements à intervenir d'une façon directe dans une rivalité jusque-là purement commerciale, tend à élargir l'importance de la question du pétrole dans des proportions qui sont susceptibles de créer des inquiétudes sur l'avenir même de la paix ?

La réponse se dégage de la multiplication prodigieuse des emplois du pétrole et de ses dérivés. Limitée pendant près d'un demi-siècle aux seuls besoins de l'éclairage, sa consommation prit soudain un grand développement avec l'invention, en 1896, du moteur à explosion et ne fit que s'accroître avec les progrès de l'automobilisme.

L'invention plus récente du moteur à combustion interne, type Diesel, fut le commencement d'une

véritable révolution industrielle, à laquelle la France resta, malheureusement, étrangère, par suite d'un tarif douanier qui élevait une barrière quasi prohibitive à l'entrée des pétroles riches en huiles lourdes. Or, ce sont ces huiles lourdes, résidus de la distillation du pétrole brut, appelées communément *mazout*, qui constituent le carburant nécessaire à la mise en marche du moteur à combustion interne, dont l'usage a déjà pris un grand développement en Angleterre, en Amérique et en Allemagne et sera, de l'avis des techniciens, exclusif, dans toutes les industries, au détriment de la machine à vapeur.

Mais ce qui a donné toute son ampleur et sa gravité exceptionnelle au problème du pétrole, ce fut l'extension de l'emploi comme combustible du mazout et sa substitution au charbon, dans les foyers des navires de commerce, ainsi que dans ceux des flottes de guerre.

Cette innovation s'imposait. Ayant un pouvoir calorifique de beaucoup supérieur à celui de la meilleure houille, le combustible liquide permet une augmentation du rayon d'action de 50 o/o environ, pour le même poids de combustible, ce qui constitue un avantage capital pour les navires de guerre. Cette supériorité, avec les autres qui en découlent, a déterminé l'adoption du nouveau combustible pour la flotte de guerre des Etats-Unis. La même transformation avait été décidée, dès avant la guerre,

par l'Amirauté anglaise. A l'heure actuelle, les plus puissants superdreadnoughts américains et anglais sont chauffés au pétrole.

Les grandes sociétés civiles de navigation ont suivi l'exemple et on adopté pour leurs navires le nouveau combustible, de sorte que l'emploi du mazout est en train de se généraliser dans les marines de commerce des grandes puissances maritimes.

On comprend alors les inquiétudes que cette transformation devait provoquer dans l'esprit de ceux qui dirigent, à l'heure actuelle, les destinées de l'Empire britannique. Du jour où le pétrole devenait le combustible des mers, la possession des gisements pétrolifères était une question d'intérêt vital dans un pays pour lequel la suprématie maritime constitue l'assise séculaire de sa puissance et de sa grandeur.

Il n'est pas étonnant dès lors que la rivalité commerciale entre la Standard Oil et la Royal Dutch ait été élargie et aggravée par une rivalité économique entre les deux grands pays anglo-saxons pour la possession des ressources pétrolifères du monde.

Ces faits ont des répercussions sur l'ensemble du marché des pétroles. Ils entraînent une modification profonde de la structure et des conditions normales de développement du marché. Les méconnaître et vouloir résoudre le problème de la politique du pétrole sans en tenir compte, c'est risquer d'aboutir

à des solutions caduques, dont la réalisation serait, pour le moins, problématique et l'application, si elle en était faite, risquerait de compromettre la sécurité de ravitaillement en une matière première qui est, par la généralité de ses emplois, un facteur indispensable au relèvement économique de la France.

*
* * *

La première tâche, en effet, à laquelle doit répondre une bonne politique du pétrole est d'assurer, pour les années à venir, l'approvisionnement en pétrole, sous toutes ses formes, du marché français, de façon que celui-ci en soit pourvu en quantité suffisante, selon les besoins de l'industrie, de l'agriculture et de la marine. Nécessaire à la guerre, où il a joué un rôle décisif pour la fin heureuse des hostilités, le pétrole ne l'est et ne le sera pas moins pour l'œuvre immense de reconstitution et de progrès, qui est le problème de la paix.

Nous avons déjà signalé l'extension que son emploi a prise dans les autres pays. La France ne doit pas tarder à s'acheminer dans la même voie. Elle doit adapter d'urgence son outillage industriel aux exigences des industries modernes, si elle ne veut pas être mise en état d'infériorité dans les rivalités de la concurrence sur les marchés internationaux.

Elle doit commencer la fabrication et rendre possible l'emploi du moteur à combustion interne, elle

doit encourager et développer l'application des nouveaux procédés de la motoculture, elle doit équiper sa flotte de commerce pour l'adoption du combustible liquide, et pour cela, il faut qu'une politique de ravitaillement, ferme et consciente du but à atteindre, mette le pétrole à la disposition de l'industriel, du cultivateur, de l'armateur, etc., et qu'elle le mette en abondance et au plus bas prix possible.

Telle est la première tâche à remplir par une bonne politique du pétrole. Mais ce n'est pas la seule.

Le problème est, malheureusement, plus complexe et plus vaste qu'on ne le voudrait. L'étude comparative des statistiques de la production et de la consommation du pétrole dans le monde nous conduit à des conclusions assez inquiétantes, qui font envisager l'avenir avec quelque incertitude.

En effet, ces statistiques montrent que la consommation mondiale du pétrole progresse d'une façon de beaucoup plus rapide que la production et qu'en outre, les plus riches gisements pétrolifères du monde vont vers l'épuisement. Des statistiques américaines font prévoir pour les États-Unis — le plus grand producteur du monde — la nécessité de chercher ailleurs le pétrole nécessaire à la consommation intérieure du pays, si cette consommation continue sa progression actuelle.

La conséquence à craindre de cet état de choses, c'est que les pays producteurs ne soient amenés, tôt

ou tard, à restreindre leurs exportations en pétrole, afin de réserver la production nationale aux besoins de leur propre consommation.

Et ceci nous laisse entrevoir l'autre aspect du problème : la France doit chercher à assurer son ravitaillement futur par des ressources propres, elle doit chercher dans son propre sol, dans celui de la métropole ainsi que dans celui de ses colonies, la matière première dont sa vie économique ne pourra plus être privée.

Telle est la double tâche qui incombe à la politique du pétrole : ravitaillement en abondance et à bon marché, et c'est là le problème de l'heure présente ; production indépendante, par des ressources nationales, c'est le problème de l'avenir.

I

LE MARCHÉ MONDIAL DU PÉTROLE

Le marché mondial du pétrole offre un exemple remarquable de concentration économique. Plus que dans n'importe quelle autre branche d'activité économique, la vie du marché des pétroles est dominée par quelques compagnies puissantes, — dont la Standard Oil et la Royal Dutch sont de beaucoup les plus importantes, — autour desquelles gravitent, dans une dépendance plus ou moins étroite, toutes les sociétés qui s'intéressent à l'industrie et au commerce des produits pétrolifères.

Cette concentration à outrance, qui fait l'originalité du marché, n'est pas un simple effet du hasard : il y a des raisons puissantes qui en expliquent et la rapidité et les dimensions exceptionnelles.

Il y a d'abord la distribution tout à fait inégale des gisements de naphte dans le monde. La plupart des pays en sont complètement dépourvus, tandis que le sol de quelques pays privilégiés, très peu nombreux,

recèle des réserves considérables de cette richesse minérale qui, dans ces pays mêmes, se trouve concentrée — ceci est encore à remarquer — dans quelques régions, relativement peu étendues. D'ailleurs, les études géologiques faites sur les terrains naphthifères sont arrivées, dernièrement, à la conclusion que les gisements de naphte ne constituent pas des nappes, mais seulement des poches, ce qui en rend la découverte singulièrement difficile. Selon les statistiques américaines, on ne devrait pas compter plus de deux forages fructueux sur cent forages exécutés. Si on ajoute, à cette première difficulté, les dépenses extrêmement élevées que nécessitent l'exécution des forages, l'établissement des canalisations, la construction des wagons et bateaux-citernes — le transport du pétrole étant effectué avec un matériel roulant spécial, — la construction et la mise en marche d'une raffinerie et surtout l'installation des pipes-lines sur des distances énormes et avec les difficultés que comporte une pareille installation dans des régions, pour la plupart, montagneuses, on comprend facilement l'énormité des capitaux à engager et l'impuissance des ressources individuelles pour financer des exploitations si coûteuses.

Des associations de capitaux considérables apparaissent dès lors comme la condition primordiale de la mise sur pied d'une exploitation pétrolifère, et c'est là une autre raison, non moins déterminante,

qui explique la tendance vers une concentration industrielle qui dépasse en ampleur tout ce qui s'est produit jusqu'ici, à cet égard, dans la vie économique des nations.

* * *

Cette tendance est tellement liée à la nature et aux exigences de l'exploitation pétrolifère, qu'elle s'est affirmée avec force dès les débuts de l'industrie du pétrole. A peine l'extraction de l'huile minérale donnait-elle naissance à une industrie nouvelle — son histoire commence en 1859, année où l'Américain Edouard L. Drake forait le premier puits de pétrole — que John D. Rockefeller concevait déjà la création d'une grande compagnie et se mettait à la recherche des capitaux nécessaires. La société fondée en 1867 à Cleveland (Ohio) par l'union des Sociétés W. Rockefeller et C. Rockefeller et Andrews, Harkness et Flager, au capital initial de 1.000.000 de dollars, rapidement augmenté à 2.500.000, fut l'origine du grand trust américain.

Dès sa constitution, la *Standard Oil Company* commença son travail d'accaparement et d'élimination de la concurrence, par le moyen qui lui a réussi si bien et si rapidement, à savoir la maîtrise des moyens de transports. Il est en effet notoire que pour nulle autre marchandise la question du transport ne joue un rôle aussi décisif que pour les huiles miné-

rales. En raison surtout de la nécessité, que nous avons signalée, d'un matériel roulant spécialement adapté au transport du pétrole : bateaux-citernes, wagons-citernes, etc., le pétrole ne constitue pas une valeur économique au lieu d'extraction ; il n'acquiert cette valeur que grâce à son transport aux usines de raffinage et aux ports d'embarquement.

La Standard Oil est la plus éclatante illustration de cette idée, que la maîtrise des moyens de transport constitue, par elle-même, la domination de la production et de l'industrie du pétrole et conduit, inévitablement, au monopole de fait du marché. La Standard n'a été qu'accessoirement une entreprise de production, et, à l'heure actuelle encore, elle ne détient, en propre, que 20 0/0 environ de la production américaine. Mais grâce aux avantages que, de bonne heure, elle avait su acquérir en matière de transport, elle raffinait et distribuait, en moins de dix ans depuis sa constitution, 90 0/0 de la production totale.

Cette maîtrise des moyens de transport, la Standard Oil l'avait obtenue d'abord au moyen de conventions secrètes passées avec les compagnies de chemins de fer, dans le but d'établir toute une série de privilèges en sa faveur, dont le plus efficace résultait de l'application aux compagnies concurrentes d'un tarif différentiel, supérieur de 50 0/0 au tarif appliqué à la Standard Oil.

On a attribué pendant longtemps la puissance du trust et son monopole sur le marché américain uniquement aux conventions secrètes avec les Compagnies de chemins de fer. C'est, on ne peut plus en douter, une erreur. La domination exercée par la Standard Oil n'était pas à l'abri de toute menace avant la construction de la pipe-line qui relia Bradford à New-York. Si les conventions secrètes furent la cause première de son essor, ce ne fut que par la construction des pipes-lines qu'elle consolida sa situation et que, devenant maîtresse incontestable du marché, elle fixa souverainement les prix de vente à la consommation.

La construction des pipes-lines par d'autres compagnies rencontrait une première difficulté dans l'énormité des dépenses à engager pour la construction de ces longues canalisations, amenant l'huile depuis les chantiers d'exploitation jusqu'aux usines de raffinage et jusqu'aux ports d'embarquement, au moyen de pompes aspirantes et refoulantes,—des travaux vraiment gigantesques, qui obligèrent la Standard Oil à effectuer plusieurs augmentations de capital, pour mener à bien l'œuvre entreprise. A cette difficulté d'ordre financier s'ajoutèrent les agissements de la Standard Oil, qui fut aidée de la complicité des compagnies de chemin de fer et qui ne recula devant aucun moyen, allant jusqu'à l'emploi de la violence, pour rendre impossible la

construction de nouvelles pipes-lines concurrentes.

Les moyens illégaux qu'elle utilisa la discréditèrent; ses agissements eurent un écho puissant dans l'opinion publique du pays et au Congrès. Une campagne violente fut dirigée contre le trust; un procès, qui fit grand bruit, lui fut intenté; une enquête fut ordonnée par le Congrès et, finalement, dans les divers Etats de l'Union, toute une série de lois furent votées — les *anti-trusts laws* — dont le point de départ fut le Sherman Act, loi fédérale, votée par le Congrès en 1890.

Ici, il convient de rappeler un fait qui met en lumière la puissance acquise par la compagnie et donne une idée nette de la portée et de la signification de l'accusation, souvent portée contre le trust, de constituer un véritable Etat dans l'Etat. En effet, ni la loi fédérale, ni les nombreuses lois des Etats particuliers, ni la condamnation prononcée en 1892, ni la dissolution prononcée en 1911 par la Cour suprême n'ont empêché la Standard Oil de vivre et de se développer. Il y eut, évidemment, des modifications dans les statuts, qui, tout en changeant l'aspect extérieur de la Compagnie, laissèrent intactes sa structure intime et sa puissance industrielle et financière.

Le *Standard Oil Trust* fut constitué le 27 mai 1882; dix ans après, en 1892, sa dissolution ne fut prononcée par l'Assemblée générale que pour être suivie de

la constitution de vingt compagnies nouvelles, dont le siège central fut établi dans l'Etat de New-Jersey, la législation de cet Etat étant la plus favorable au trust et lui permettant dès lors de lutter avec le plus de succès contre les attaques dont il était l'objet sur le terrain judiciaire. Une nouvelle transformation fut rendue nécessaire par la condamnation que prononça, en 1911, la Cour suprême. La forme que revêtit finalement le trust fut celle du « holding trust » : la Standard Oil of New-Jersey possède la majorité des actions des diverses compagnies, ce qui lui assure, non seulement le contrôle de ces compagnies, mais également le contrôle et la direction de toutes les filiales — sociétés d'exploitation ou de vente — fondées par le trust dans les régions pétrolifères et sur les marchés de pétrole, dans le monde entier.

*
* * *

La Standard Oil ne limita pas son activité au territoire de l'Union ; une fois la maîtrise du marché intérieur consolidée, elle entreprit la conquête du marché mondial, créant partout des filiales, chargées d'écouler ses produits dans les pays consommateurs.

Si pour la conquête du marché américain elle dut vaincre des difficultés énormes, ayant à compter avec la concurrence active et toujours menaçante des entreprises rivales, sa tâche fut de beaucoup moins

difficile, quand il a été question pour elle de s'assurer le monopole du marché mondial.

Quelle était en effet, à cette époque, la résistance qui pouvait lui être opposée dans son mouvement d'expansion ?

Sur le marché asiatique, il y avait la production des Indes néerlandaises ; en Europe, les trois pays producteurs étaient : la Russie, la Roumanie et l'Autriche Hongrie.

* * *

En Russie, les gisements de naphte de Bakou et de Grozny, considérés, pendant une certaine période, comme les plus riches du monde, étaient exploités par un grand nombre de sociétés pétrolifères, dont les principales étaient : *Nobel frères, Société Caspienne et de la Mer Noire, Lianosoff fils, Mantacheff et Cie, Société des Naphtes de Bakou, Pétroles de Grozny*, etc.

La concentration industrielle était encore loin d'avoir les proportions qu'elle avait atteintes aux Etats-Unis ; mais elle se poursuivait constamment et avait acquis beaucoup d'ampleur dans l'organisation de l'exportation et de la vente des produits pétrolifères. Des sociétés de vente furent créées, dans ce but, en Allemagne, en Angleterre, en Belgique, par le syndicat constitué entre les sociétés *Nobel frères et Caspienne et de la Mer Noire*, autour desquelles

vinrent se grouper aussitôt la plupart des sociétés d'exploitation.

Il est à noter que le mouvement de concentration dans l'industrie pétrolifère russe a été hâté, dans une large mesure, par l'impossibilité où se trouvaient les sociétés isolées, devant la concurrence qui leur était faite par les filiales de la Standard Oil, d'écouler leurs produits sur les marchés européens. La nécessité leur était dès lors apparue évidente de se grouper en organisations puissantes, disposant de moyens plus considérables et plus à la hauteur des exigences d'une lutte avec un rival de la puissance du trust américain. Mais, à la différence de ce qui s'était passé aux Etats-Unis, la concentration des entreprises de Bakou et de Grozny se poursuivait assez lentement, et jusqu'à la déclaration de la guerre, en 1914, cette concentration n'était pas encore arrivée au dernier terme de son évolution.

* * *

Les pétroles de l'Amérique et le naphte du Caucase n'étaient pas les seuls à se disputer le marché européen ; à côté des filiales du trust américain et de celles du syndicat Nobel-Rotschild, les entreprises roumaines cherchaient aussi à se créer une place et à assurer l'écoulement de leurs produits. L'étude des pétroles roumains est intéressante par l'importance des capitaux français engagés dans les

sociétés roumaines. Ce qui caractérise d'ailleurs l'exploitation des pétroles roumains, c'est la prédominance absolue des capitaux étrangers, parmi lesquels les capitaux allemands tenaient, avant la guerre, la première place.

La pénétration des capitaux allemands en Roumanie est l'œuvre de deux grandes banques : la *Deutsche Bank*, de Berlin, et, plus tard, la *Disconto Gesellschaft*.

C'est à la *Deutsche Bank* qu'appartenait le contrôle de la plus importante des sociétés roumaines, la *Steaua Romana*, fondée au capital de 100 millions de lei, malgré la participation assez importante qu'avait dans cette société la Banque de Paris et des Pays-Bas.

L'*Astra Romana*, fondée en 1910, au capital nominal de 60 millions de lei, est contrôlée par une filiale de la *Royal Dutch* ; la Banque de l'Union Parisienne y est également intéressée.

La *Romano Americana*, appartient entièrement à la *Standard Oil*.

La *Colombia* est entre les mains d'un groupe financier français, ayant à sa tête la Banque de Paris et des Pays-Bas.

Le syndicat des raffineurs français possède entièrement l'*Aquila franco-romana*, fondée en 1914. Il convient de remarquer que les raffineurs français possèdent, en outre, la société galicienne *Limanowa*

et qu'ils contrôlent à peu près la moitié de la production de la Galicie.

*
* * *

Les banques allemandes, qui, sous l'inspiration et avec l'aide du gouvernement allemand, avaient drainé les capitaux allemands vers les exploitations roumaines et avaient contribué de ce fait, dans une large mesure, à la mise en valeur des richesses de la Roumanie, n'ont pas borné leur activité à ce pays. C'est la Deutsche Bank qui conçut et réalisa, en 1906, l'*Europæische Petroleum Union*, qui devait être le trust européen du pétrole, groupant les principales entreprises de la Roumanie et du Caucase, notamment la *Steaua Romana* et les firmes russes *Nobel frères*, *Rotschild frères*, *Mantascheff et Cie.* etc. etc.

Imitant les procédés du trust américain, l'*Union* fonda une série de filiales dans tous les pays consommateurs d'Europe, pour assurer l'écoulement des produits russes et roumains. On a cru alors, ce qui était exagéré, qu'elle s'était constituée dans le but d'éliminer la Standard Oil du marché européen. C'eût été une tâche bien au-dessus de ses forces, et il est plus juste de croire qu'elle poursuivait un but uniquement défensif, tendant simplement à obliger la Standard Oil à faire une place, sur les marchés d'Europe, aux pétroles russes et roumains.

Si tel était le but qu'elle poursuivait — et c'est infiniment plus probable — elle y arriva bientôt, car, dès juillet 1907, c'est-à-dire un an après la constitution du trust européen, une entente eut lieu entre ce dernier et la Standard Oil, entente qui ne devait être qu'une trêve, car trois ans plus tard la lutte allait recommencer. Nous verrons dans quelles conditions.

*
* *

En 1907, au moment même où l'entente dont nous venons de parler opérait le partage du marché européen entre la Standard Oil et l'Europæische Petroleum Union, sur le marché asiatique, deux puissantes compagnies pétrolifères, l'une anglaise, l'autre hollandaise, passaient également une convention, qui fixait les bases du formidable trust anglo-hollandais qu'est l'*Association Royal Dutch-Shell Transport*, qui allait bientôt prendre le deuxième rang parmi les trusts se disputant le marché mondial et devenir le plus redoutable rival de la Standard Oil.

La *Koninklijke Nederlandsche Maatschappij*, « Société royale néerlandaise pour l'exploitation des sources de pétrole aux Indes néerlandaises » fut fondée en 1890, au capital initial de 1.300.000 florins. En quatre ans, elle contrôlait déjà la majorité des entreprises exploitant les riches gisements des Iles

de la Sonde, et en 1903 elle conclut la première entente avec la Shell Transport.

La *Shell Transport and Trading Company* fut fondée en 1897 par sir Marcus Samuel, lord-maire de Londres, qui l'avait destinée tout d'abord au commerce de l'écaille, mais lui changea, peu après, son organisation primitive et l'adapta au commerce, plus lucratif, des pétroles.

Par la première entente qu'elle conclut, en 1903, avec la *Koninklijke*, fut créée l'*Asiatic Petroleum Company*, organisée en vue de la vente des produits du nouveau trust.

La convention de 1907, inspirée par le désir de compléter et de consolider l'union ébauchée en 1903 et de rendre ainsi plus unitaire et plus efficace l'action de l'association, groupait toutes les filiales de la Royal Dutch et de la Shell Transport en deux compagnies : 1° la *Bataafsche Petroleum Maatschappij*, société hollandaise, chargée de la production, 2° l'*Anglo-Saxon Petroleum Company*, société anglaise, chargée du raffinage et du transport des produits. Quant à la participation de la Shell Transport et de la Royal Dutch au capital des deux compagnies, l'entente de 1907 a réservé 60 o/o au groupe hollandais et 40 o/o à la compagnie anglaise de Sir Marcus Samuel.

Depuis lors, la puissance du trust anglo-hollandais se développe avec une rapidité remarquable. Ne se

contentant plus de son monopole sur la production des Indes néerlandaises, il élargit son influence et commença à s'intéresser à l'exploitation des gisements du Caucase et de ceux de la Roumanie, créant des filiales sur tous les marchés et dans tous les pays producteurs, y compris les Etats-Unis, n'hésitant pas ainsi à disputer la maîtrise du trust américain sur le territoire même de l'Union.

Un essor aussi prodigieux ne devait pas tarder à inspirer des inquiétudes à la Standard Oil, qui décida d'employer à son égard les procédés qui lui avaient si bien réussi sur le marché intérieur américain et qui devaient, en écrasant le trust anglo-hollandais, consolider sa suprématie sur le marché mondial.

En avril 1910, elle publia à New-York le fameux « tract », qui annonçait une baisse importante sur les prix du pétrole et de ses dérivés.

La menace était redoutable pour les concurrents du trust américain. Si redoutable, qu'on a considéré la décision prise par les dirigeants de la Standard Oil comme une déclaration de guerre et qu'on a pu parler alors de la « guerre mondiale du pétrole ».

La conséquence fut, naturellement, une baisse importante et générale, sur tous les marchés de pétrole. Beaucoup de sociétés pétrolifères furent très éprouvées par la crise qui en résulta, à tel point qu'un certain nombre d'entreprises d'importance moyenne

en succombèrent. Mais le groupe Shell-Royal Dutch, que visaient surtout les inspireurs du « tract », n'a pas été entravé dans son essor; il continua son développement prodigieux et installa de nouvelles filiales en Egypte, en Californie, dans l'Oklahoma, au Mexique, etc.

Nous croyons intéressant de faire ici l'énumération des principales sociétés qui subissent, en ce moment, son contrôle :

Anglo-Saxon Petroleum.

Asiatic Petroleum Company.

Astra Romana.

Asiatic Petroleum (Inde).

Asiatic Petroleum (Egypte).

British Imperial.

Eagle Oil Transport.

Mexican Eagle.

New Orleans Refining.

North Caucasian

Shell of California.

Shell of Canada.

Société commerciale et industrielle de naphte de
la Caspienne et de la Mer Noire.

Tampico-Tanuco Petroleum.

United British of Trinidad.

Venezuela Concession, etc.

* * *

Pendant la période des hostilités, de 1914-1918, la rivalité entre les deux trusts a dû se plier aux exigences d'ordre militaire, qui nécessitaient une coordination des forces et des moyens d'action, difficile à concilier avec les divisions et les incertitudes d'une rivalité commerciale. Cette coordination, peu sûre dans les premières années, fut réalisée par la création de la Conférence interalliée du pétrole — *Interallied Petroleum Conferenz*, — qui siégea à Londres et fut l'organisme central grâce auquel l'unité de ravitaillement en pétrole fut assurée, tant pour les armées que pour les populations civiles des pays alliés.

Il ne faut pas croire, pourtant, que la rivalité entre les deux trusts ait fait place à un accord parfait, même au cours des hostilités ; la rivalité subsistait, sourdement, au sein de la conférence, et cela est tellement vrai, qu'à peine l'armistice signé, la Standard Oil réclamait l'immédiate suppression de la Conférence interalliée du pétrole.

Elle ne devait pas attendre longtemps. Malgré les objections formulées par les délégués français, qui demandaient le maintien de l'organisme interallié, dans l'intérêt des pays les plus éprouvés par la guerre, la suppression de la Conférence interalliée du pétrole fut décidée au mois de décembre 1918,

c'est-à-dire un mois après la signature de l'armistice.

La trêve imposée par les circonstances était finie et, la liberté d'action étant rendue aux trusts, leur rivalité reprit aussitôt et ouvertement, avec plus d'ampleur et d'acharnement qu'avant la guerre.

* * *

Quelle est actuellement la situation du marché mondial et la disposition des forces en présence ? Un certain apaisement paraît se produire. En tous cas, la Standard Oil reste, pour le moment, le plus grand vendeur de pétrole ; avec sa puissance financière s'élevant à 12 milliards de francs, elle fournit encore plus de 60 o/o de la consommation mondiale et garde de ce fait une situation prépondérante sur le marché mondial.

La gardera-t-elle longtemps cette situation ? On est porté à en douter lorsqu'on envisage, d'une part, l'essor prodigieux de sa rivale anglo-hollandaise et, d'autre part, l'accroissement énorme de la consommation aux Etats-Unis, qui obligera, peu à peu, le trust américain à concentrer ses efforts, pour maintenir sa position actuelle sur le marché intérieur.

Le groupe Shell-Royal Dutch représente une puissance financière de 6 milliards de francs ; il possède une flotte-citerne de 1.400.000 tonnes, avec une pro-

duction qui dépasse 15 millions de tonnes par an et qui est susceptible de s'accroître dans des proportions qu'il est difficile de prévoir, en raison notamment de l'augmentation prodigieuse de la production du Mexique, la plus importante des sociétés d'exploitation mexicaines, la *Mexican Eagle*, étant contrôlée, depuis 1918, par le trust anglo-hollandais.

Citons à côté des deux grandes compagnies, l'*Anglo-Persian Oil Company*, fondée en 1909, qui s'impose surtout par ses perspectives d'avenir et qui nous montre clairement l'attention avec laquelle est considérée la question du pétrole par les dirigeants du Royaume-Uni.

En effet, c'est une véritable société d'Etat, contrôlée par le gouvernement anglais, qui en détient la majorité des actions. Il en avait souscrit, dès 1914, 2 millions et, plus récemment, à l'occasion d'une nouvelle émission de 4.500.000 actions, il en souscrivit 3 millions.

Destinée à l'exploitation de gisements de naphte de la Perse et de la Mésopotamie, l'*Anglo-Persian Oil* a obtenu du gouvernement persan, pour trente ans, la concessions de tous les gisements découverts et à découvrir dans le sol du royaume. Or, la richesse du pays en huile minérale est maintenant prouvée et laisse prévoir un avenir magnifique à cette compagnie, relativement nouvelle, placée sous la protection directe du ministère du pétrole et assurée

de ce fait de l'appui puissant du gouvernement britannique.

* * *

Nous bornons à ces indications sommaires l'exposé que nous avons esquissé du marché mondial des pétroles.

Ce que nous avons cherché surtout, c'est de faire ressortir le fait dominant, qui donne son empreinte spéciale à ce marché : la dépendance dans laquelle se trouvent les marchés nationaux de quelques compagnies puissantes, dont de beaucoup les plus importantes sont la Standard Oil et la Royal-Dutch. Le point commun de la politique suivie par les deux trusts dans les divers pays de consommation est la suppression de tout intermédiaire et l'établissement d'un contact direct entre le trust et le consommateur. Il en résulte que la concurrence ne joue qu'entre les filiales des trusts et que, possédant leurs raffineries, leurs canalisations, bateaux-citernes, wagons-citernes, etc., les trusts se sont assuré la maîtrise directe des marchés européens et ont rendu pratiquement impossible, dans les pays de consommation, la création d'industries nationales de raffinage.

Nous rappelons cette caractéristique du marché mondial, avant d'aborder l'étude de la politique du pétrole en France, parce qu'elle fait ressortir, nettement, la place spéciale qu'occupe le marché français dans l'ensemble des marchés de pétrole.

II

LA POLITIQUE DU PASSÉ

Alors que tous les pays consommateurs d'Europe se trouvaient, en ce qui concerne le ravitaillement en pétrole, sous la dépendance directe des grands trusts, qui assuraient l'approvisionnement de leurs marchés par de nombreuses filiales et rendaient impossible, par leur concurrence, l'établissement d'industries nationales, la France, seule, avait réussi à se soustraire à leur action directe et à posséder sur son territoire une industrie nationale de raffinage.

Un régime douanier protecteur, réalisé par l'institution d'un écart de droits entre le pétrole brut et le raffiné, avait été suffisamment efficace pour donner au marché français, sinon l'indépendance à l'égard des grands trusts, du moins une physionomie spéciale et une situation exceptionnelle dans l'ensemble des marchés européens.

Nous exposerons d'abord la législation douanière,

qui a déterminé cet état de choses exceptionnel, et, dans le chapitre suivant, nous aborderons l'étude de la situation créée ainsi à l'industrie du raffinage et au commerce des produits pétrolifères, jusqu'à la guerre mondiale.

CHAPITRE PREMIER

La Législation française du pétrole jusqu'en 1914

Les premières importations d'huile minérale, en France, remontent à 1861; mais il n'y eut aucun tarif douanier pour ces produits jusqu'au décret du 16 juillet 1863, qui assimila les huiles de pétrole aux essences et huiles de houille et frappa les huiles légères d'un droit de 10 francs par 100 kilos, au tarif général, et de 5 0/0, *ad valorem*, au tarif conventionnel. La franchise continua à être accordée pour l'entrée des huiles lourdes, impropres à l'éclairage.

Le droit d'entrée de 10 francs fut réduit à 3 francs par la loi du 4 juin 1864, qui a constitué la législation du pétrole jusqu'en 1871.

La loi de douane du 8 juillet 1871 établissait les droits suivants :

Pétrole brut.....	20 francs par 100 kgr.	
Pétrole raffiné.....	32	—
Essences	40	—

En créant ainsi un écart de 12 francs entre le brut et le raffiné et de 20 francs entre le brut et l'essence, cette loi était appelée à favoriser le développement de l'industrie française du raffinage ; en effet, des capitaux importants affluèrent et permirent la création d'usines de raffinage, l'écart institué par cette loi ne permettant aucune concurrence de la part des raffinés et des essences importés.

Le vote de la loi du 8 juillet 1871, dont les conséquences dépassèrent de beaucoup la pensée de ses auteurs, fut déterminé par un événement politique, qu'il est intéressant de rappeler. Ce fut, en effet, le souvenir des événements sanglants de la Commune qui inspira la décision de l'Assemblée nationale. Les révolutionnaires ayant utilisé, dans une large mesure, les produits de pétrole, pour la propagation des incendies, on voulait empêcher, au moyen de la loi nouvelle, que le commerce des pétroles ne fût accessible à tout le monde, comme il l'était jusque-là, en en réservant l'exercice à un petit nombre d'industriels, professionnels en la matière et disposant des capitaux importants que nécessite la construction des usines, réservoirs, pompes, etc.

C'est à cette date qu'il convient de placer la naissance de l'industrie française du raffinage.

En 1873, le régime douanier des pétroles fut modifié par la loi du 30 décembre, qui établit le tarif suivant :

« Art. 4. — Le tarif des douanes, en ce qui concerne les pétroles et autres huiles minérales similaires, est réglé comme suit :

« Huile raffinée à 800 degrés de densité et au-dessus, à la température de 15 degrés : 37 francs les 100 kilos.

« Essence à 700 degrés de densité et au dessous, à la température de 15 degrés : 47 francs les 100 kilos.

« Pour les huiles importées à l'état brut, le service constatera combien elles contiennent d'essence, combien d'huile pure et on appliquera à chacun de ces produits les droits suivants :

« Pour 100 kilogrammes d'huiles pure à 800 degrés de densité, à la température de 15 degrés : 30 francs.

« Pour 100 kilogrammes d'essence à 700 degrés de densité, à la température de 15 degrés : 40 francs. »

On s'aperçoit facilement de la difficulté d'application d'un pareil système, ce qui est regrettable, car la discrimination prévue par cette loi constituerait, assurément, le mode le plus juste d'imposition des produits du pétrole. Mais l'administration des douanes ne possédant pas les moyens techniques nécessaires pour constater la teneur du pétrole brut en raffinés et en essences, on adopta, après des expériences faites dans les laboratoires des douanes, le rendement fixe de 78 o/o, ce qui portait le droit à

payer pour l'huile brute à environ 24 fr. 90 par 100 kilogrammes. De cette façon, l'écart protecteur subsiste ; il subit même une légère majoration : il est de 12 fr. 10 pour l'huile lampante et de 22 fr. 10 pour l'essence.

C'est vers cette époque que furent dirigées les premières attaques contre le privilège dont jouissaient les raffineurs ; l'essence n'ayant qu'une importance minime, en raison de son usage peu répandu à l'époque dont nous parlons, c'est l'écart de 12 fr. 10, pour le pétrole lampant, qui faisait surtout l'objet des critiques formulées par les adversaires des raffineurs, qui reprochaient à la loi douanière d'avoir mis ces derniers à l'abri de toute concurrence de la part des importateurs de raffiné et d'encourager la routine, tout en permettant aux bénéficiaires de l'écart protecteur de réaliser des bénéfices considérables.

Pour donner satisfaction, partiellement du moins, aux réclamations des importateurs de raffiné, le Parlement vota la loi du 7 mai 1881, qui modifiait le tarif douanier comme suit :

Pétrole brut.....	18 francs par 100 kilos
Raffiné et essence.....	25 —

L'écart protecteur est donc ramené à 7 francs pour les produits légers, sans distinction. On l'avait calculé en adoptant le rendement moyen de 83 o/o.

En réalité, le rendement qu'obtenaient les raffineurs était supérieur au rendement légal, car ils n'importaient que des huiles très riches en produits légers et faisaient rendre ainsi à l'huile brute jusqu'à 90 et 95 o/o de produits lampants et d'essence. La différence constituait une prime importante au profit des raffineurs, et le supplément de bénéfices, qui en résultait, venait grossir leurs bénéfices ordinaires, déjà considérables.

A l'occasion des discussions qui eurent lieu autour du vote de cette loi, les raffineurs firent entendre des protestations très vives, la réduction projetée de l'écart douanier étant susceptible, d'après leurs affirmations, d'amener la ruine et la disparition d'une industrie nationale. Il n'en fut rien cependant. L'industrie du raffinage continua à être tout aussi florissante après comme avant la mise en application du nouveau tarif, et on assista à une nouvelle campagne contre les raffineurs, qui réalisaient, grâce à la protection douanière dont ils jouissaient, des bénéfices énormes, et cela, au détriment de la masse des consommateurs, obligés de payer, pour le pétrole lampant, des prix sensiblement plus élevés que ceux pratiqués sur le marché mondial.

* * *

La loi douanière du 30 juin 1893 institua un nouveau tarif, qui est resté jusqu'à l'heure actuelle le régime

douanier des pétroles, sous réserve des modifications apportées par la loi du 29 mars 1910 et par la loi plus récente du 7 août 1919, que nous étudierons plus loin.

La réforme du tarif douanier des pétroles, réalisée par cette loi, tendait à deux buts différents : 1^o ramener l'écart entre les droits du brut et du raffiné à un taux moins élevé et 2^o rendre pratiquement possible l'importation des huiles minérales russes, dont l'introduction en France, sous le régime alors en vigueur, eût été extrêmement onéreuse et était dès lors, en fait, quasi impossible.

On avait intérêt, en effet, sous ce régime, à importer des huiles contenant au moins 83 o/o de produits légers — huile lampante et essence — ; or, le naphte russe ne contient que 40 o/o de produits lampants et d'essences, le reste étant formé par des huiles de graissage et surtout par le mazout, dont l'utilisation comme combustible était nulle en France.

Pour faciliter l'importation des huiles russes, on décida d'assimiler au pétrole brut, quant aux droits à payer, un produit nouveau, que l'on appela *distillat*, préparé dans les pays d'origine et contenant 90 o/o d'huile lampante et 10 o/o de résidus. Dans le premier article de la loi, il est dit :

« *Article premier.* — A) Sera admise comme brute toute huile qui ne renferme pas plus de 90 o/o de produits lampants et qui n'est pas susceptible,

dans l'état où elle est importée, de brûler dans des lampes d'un usage courant. »

L'importation des distillats a soulevé de nombreuses critiques ; on accusa les raffineurs d'importer du pétrole lampant tout en payant les droits du brut, ce qui était d'ailleurs absolument erroné, car l'épuration des distillats exige les mêmes opérations que le raffinage des huiles brutes.

L'importation des distillats ne fut pas la seule innovation du tarif de 1893 ; d'autres dispositions furent édictées dans le but de favoriser l'importation du raffiné russe. Les pétroles de Bakou ayant une densité supérieure aux pétroles américains ($0^{\circ}825$ au lieu de $0^{\circ}800$), on adopta l'hectolitre comme unité pour le raffiné soumis au tarif minimum, et on fixa à 10 francs par hectolitre le droit frappant le raffiné, ce qui correspond à 12 fr. 50 par 100 kilos environ. Le pétrole brut payant, au tarif minimum, 9 francs par 100 kilos, il en résulte un écart de 3 fr. 50 entre les droits du brut et du raffiné, donc une réduction de moitié de l'écart protecteur institué par la loi de 1881. Le tarif minimum ne devait s'appliquer qu'aux pays ayant avec la France un traité de commerce.

Nous reproduisons ci-après (1) (pp. 44-45) un tableau contenant le tarif des pétroles de la loi de

1. D'après l'exposé des motifs du projet de loi sur les combustibles liquides, déposé sur le bureau de la Chambre, le 16 janvier 1919.

1893, tel qu'il a été modifié par la loi du 29 mars 1910.

La nouvelle réduction de la protection douanière, résultant du tarif de 1893, n'était pas de nature à satisfaire les raffineurs, qui firent valoir les objections qu'ils avaient déjà formulées, lors du vote de la loi douanière de 1881. L'écart de 3 fr. 50 ne suffisait guère, disaient-ils, pour couvrir les frais de transport payés par les déchets (10 0/0), ni pour combler la différence entre le coût du raffinage en France et aux Etats-Unis, différence résultant surtout de la cherté du charbon, employé comme combustible dans les usines françaises de raffinage, alors qu'on utilisait, en Amérique, les résidus mêmes de la distillation du pétrole brut, d'où une économie notable dans les frais de fabrication.

L'application du tarif de 1893 fit apparaître tout le mal fondé de ces allégations ; non seulement la ruine du raffinage ne se produisit pas, mais les importations d'huile brute, destinées aux raffineries, se sont développées depuis cette date dans une progression constante.

Les importateurs de pétrole lampant et d'essence continuèrent leur campagne, soutenue par le fort appui de l'opinion publique, surtout depuis la constitution, en 1885, du syndicat des raffineurs.

*
* * *

C'est sous l'influence de cette même campagne que fut votée, en 1903, la taxe intérieure de fabrication, qui devait porter un coup décisif à l'industrie française du raffinage et démontrer, en même temps, que les critiques formulées par les raffineurs à l'encontre des dispositions de la loi du 30 juin 1893, tout en étant exagérées, n'étaient pas pourtant très éloignées de la vérité. Il apparaissait clairement que l'écart de 3 fr. 50, institué par cette loi, était aux environs du minimum nécessaire à l'existence d'une industrie nationale de raffinage. Voici dans quelles conditions fut votée cette taxe :

En 1901, M. J. Caillaux, alors ministre des Finances, avait inséré dans le projet de budget pour 1902 une taxe de 1 fr. 50 sur le pétrole entrant dans les raffineries.

Saisie du projet, la commission du budget proposa le monopole du raffinage et de la vente du pétrole, au profit de l'Etat. Mais, adoptée par la Chambre des députés, la proposition de monopole fut repoussée par le Sénat.

En 1903, les débats furent repris et aboutirent, cette fois, au vote de la loi du 31 mars 1903, dont l'article 31 est ainsi conçu :

« Art. 31. — Une taxe de fabrication de 1 fr. 25 par 100 kilogrammes ou 1 franc par hectolitre sera éta-

Législation douanière française concer

[Loi du 11 janvier 1892 portant établissement du tarif des douane

Tarif

NUMÉROS	DÉSIGNATION	TARIF MAXIMUM	
		Unité de perception	
192	Goudron minéral provenant de la distillation de la houille.....	100 k. brut.	E
193	Bitumes	100 k. brut.	E
193 bis	Bitumes { Roches et mastic.....	100 k. brut	E
	et asphaltes. { Carreaux, pavés ou dallés ..	100 k. brut.	
194	Cire minérale ou osokérite. { Brute.....	100 k. net	1
	{ Raffinée	100 k. net.	5
197	Huiles de pétrole, { Brute (en plus taxe de		
	de schistes et { fabrication de 1 fr. 25	100 k. net.	1
	autres huiles mi- { par 100 kilos pour		
	nérales propres { les huiles entrant en		
	à l'éclairage... { raffinerie).....	»	
	{ Raffinées et essences..	100 k. net.	2
198	Huiles lourdes et résidus de pétrole et d'autres huiles minérales.....	100 k. net.	1
199	Cire de lignite.....	100 k. net.	4
	Paraffine.....	100 k. net.	4
	Vaseline.....	100 k. net.	4
200	Benzols.....	100 k. net.	E

les pétroles, benzols, paraffines, etc.

fixée par celle du 30 juin 1893 (pétroles) et celle du 29 mars 1910.]

ée.

	TARIF MINIMUM		SURTAXE :	
	Unité de perception	Droits	d'origine	d'entrepôt
		fr. c.	francs	fr. c.
	100 k. brut.	Exempt.	»	3 60
	100 k. brut.	Exempts.	»	3 60
	100 k. brut.	Exempts.	»	»
	100 k. brut.	1 »	»	»
	100 k. brut.	10 »	»	»
	100 k. net.	40 »	»	3 60
	100 k. net.	9 »	5 »	5 »
	l'hectol.	7 20	5 (les 100 k.)	5 (les 100 k.)
	l'hectol.	10 »	5 (les 100 k.)	5 (les 100 k.)
	100 k. net.	9 »	5 »	5 »
	100 k. net.	30 »	»	3 60
	100 k. net.	30 »	»	3 60
	100 k. net.	28 »	»	3 60
	»	Exempts.	»	3 60

blie à leur entrée en raffinerie sur les huiles minérales brutes, telles que les définit la loi du 30 juin 1893.

« Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi. »

Les raffineurs firent valoir encore une fois les mêmes protestations et les avertissements qu'ils avaient répétés à chaque changement du tarif douanier. Cette fois, les événements devaient leur donner raison. A partir de 1903, les statistiques des douanes montrent une progression rapide des importations de pétrole raffiné et d'essence, tandis que les importations de brut diminuent dans les mêmes proportions.

En tant que visant l'industrie du raffinage, la campagne dirigée contre les raffineurs avait atteint le but poursuivi : les raffineries ne travaillaient plus, ou presque, et les raffineurs devenaient de simp'les courtiers, se bornant à livrer à la consommation des produits achetés, tout manufacturés, dans les pays producteurs.

*
* * *

Telles furent les mesures édictées par le législateur relativement au régime des pétroles, jusqu'à la déclaration de la guerre européenne.

Nous abordons maintenant l'examen de la situation et des conditions de développement créées par la loi au marché français du pétrole, pendant cette même période.

CHAPITRE II

Le syndicat des raffineurs

Le phénomène de concentration que nous avons signalé plus haut, en parlant du marché mondial du pétrole, et qui semble lié aux exigences toutes spéciales de cette branche d'activité économique, s'est manifesté aussi sur le marché français, sous la forme d'un syndicat, groupant les raffineurs dans une puissante organisation, qui devait, peu après sa constitution, établir un véritable monopole de fait sur l'industrie du raffinage et sur le commerce des produits pétrolifères.

Ce qui accéléra le mouvement de concentration des entreprises françaises, ce fut la nécessité d'opposer à la politique d'accaparement de la Standard Oil la résistance d'un organisme puissant, disposant de moyens considérables et en mesure d'empêcher la conquête du marché national par le trust américain. Nous avons déjà défini la politique générale de la puissante compagnie, qui, une fois maîtresse du marché des Etats-Unis, avait entrepris la conquête du marché mondial et, dans ce but, avait mis sur pied de nombreuses filiales, chargées de vendre ses

produits et d'écarter ainsi tout intermédiaire entre le trust et le consommateur.

C'était là le principe directeur de cette politique de grande envergure qui paraissait tendre vers l'établissement d'un vaste monopole mondial du marché des pétroles. Et c'est avant tout pour pouvoir résister à la politique exclusiviste du trust que fut constitué, en 1885, entre les trois firmes principales : A. Deutsch et ses fils, Fenaille et Despaux, et Desmarrais frères, le *Syndicat des raffineurs français*.

Les raffineurs se rendaient parfaitement compte du danger auquel ils s'exposaient en continuant entre eux une concurrence qui servait à merveille les projets de la Standard Oil. Celle-ci venait justement d'inonder le marché français de ses produits raffinés, espérant, grâce à la baisse des prix provoquée temporairement par elle et malgré la forte protection douanière dont jouissaient les raffineurs, à se faire vendre leurs usines, leur outillage, leurs installations, etc., et à se rendre ainsi maîtresse du marché français.

Devant la menace grandissante de la concurrence américaine, les autres raffineurs, restés en dehors du syndicat, résolurent d'adhérer à l'accord conclu en 1885 entre les trois principales maisons, et le syndicat des raffineurs fut ainsi élargi et fortifié, comprenant la presque totalité des raffineurs et représentant une puissance financière de 100 millions de francs.

Nous donnons ci-dessous la liste des maisons constituant le syndicat des raffineurs, dans sa forme définitive :

MM. Fenaille et Despeaux ;
MM. Desmarais frères ;
Les fils de A. Deutsch ;
La Compagnie industrielle des Pétroles ;
La Raffinerie du Midi ;
La Société Lille-Bonnières et Colombes ;
MM. Paix et Cie ;
MM. G. Lessieurs et ses fils ;
La Compagnie générale des Pétroles ;
La Raffinerie de Pétrole du Nord.

* * *

Si le but immédiat poursuivi par les industriels français fut la concentration des efforts en vue d'organiser, dans les meilleures conditions possibles, la résistance à la Standard Oil, les conséquences de l'accord intervenu en 1885 dépassèrent, par la suite, leurs premières intentions, celles qui avaient présidé à la constitution du syndicat.

En effet, la lutte engagée avec le trust américain ne devait pas durer longtemps.

La Standard Oil — qui avait déjà créé une filiale à Paris, sous le nom de Bedford Petroleum C^o, acheté, en même temps, la raffinerie indépendante Fourcade à La Pallice et fait construire une usine à Rouen —

finit par comprendre, devant la résistance acharnée des raffineurs syndiqués, qu'il était conforme à ses intérêts de renoncer à une lutte, qui, par sa prolongation et en raison du tarif différentiel dont profitaient les raffineurs, devenait de plus en plus onéreuse pour elle et n'avait que des chances problématiques d'aboutir à l'éviction du syndicat.

La puissante compagnie crut donc plus profitable de passer un contrat, très avantageux, avec le syndicat des raffineurs, aux termes duquel ces derniers s'engageaient à s'approvisionner en huile américaine uniquement à la Standard Oil celle-ci s'engageant, de son côté, à s'abstenir de toute intervention directe sur le marché français et à faire travailler pour le compte du syndicat les deux usines, de Rouen et de La Pallice, qui lui appartenaient.

C'est alors que se produisit l'événement qui n'était, certainement, pas dans la pensée des fondateurs du syndicat et qui donna de nouvelles armes aux adversaires de la raffinerie, dans la campagne qu'ils menèrent avec plus d'âpreté encore contre les raffineurs syndiqués.

En effet, rassuré du côté de la Standard Oil, le syndicat, qui avait adopté la forme et les procédés d'action d'un cartel, parvint à supprimer toute possibilité de concurrence, soit de la part des importateurs de raffiné, soit de la part des raffineries indépendantes, si bien que les dix maisons syndiquées

finirent par se rendre maîtresses du marché français, en y établissant bientôt un véritable monopole de fait.

On conçoit la presque impossibilité à laquelle se heurtait la création de nouvelles raffineries, rivales de cette puissante organisation, avec ses usines, ses réservoirs et ses nombreuses agences, répandues sur tout le territoire du pays, et pouvant compter, par-dessus tout, sur l'appui de la grande compagnie américaine.

Et malgré la réduction de la protection douanière, résultant du tarif de 1893, qui la ramenait de 7 fr. à 3 fr.50, la puissance du syndicat n'en fut pas amoindrie, ni l'essor de la raffinerie entravé. En effet, avant comme après l'application du dit tarif, les importations de raffiné et d'essence ne représentent qu'une part minime dans l'ensemble des importations de produits pétrolifères de toutes sortes et ne subissent qu'une très légère majoration, jusqu'en 1900, alors que les importations de pétrole brut passent :

De 178.300 tonnes en 1890

à 322.710 tonnes en 1898.

Ces chiffres nous indiquent que la protection de 3 fr.50 était suffisante pour permettre à l'industrie française du raffinage de vivre et de se développer, à l'abri de la concurrence qu'auraient pu lui faire les importateurs de raffinés.

La campagne que ces derniers avaient suscitée contre le privilège du cartel pétrolier allait bientôt changer d'aspect. A côté des réclamations dans le sens d'une nouvelle réduction de l'écart protecteur, voire même de sa suppression, de nombreuses voix se firent entendre en faveur de la substitution de l'Etat au syndicat des raffineurs, par l'établissement d'un régime de monopole d'Etat pour le raffinage et le commerce du pétrole.

* * *

Les premières tentatives de monopole furent faites en 1902 et en 1903, lors des débats qui s'engagèrent autour du vote de la taxe intérieure de fabrication.

Nous avons dit, dans le chapitre précédent, qu'avant le vote, en 1903, de la taxe de 1 fr. 25, la commission du budget, qui se trouvait saisie du projet de budget de M. J. Caillaux, avait substitué au projet de taxe de raffinage une proposition de monopole du raffinage et de la vente du pétrole, au profit de l'Etat. Nous en reproduisons l'article 5 :

« Art. 5. — A partir de la promulgation de la présente loi, l'achat, la raffinerie et la vente en gros des pétroles sont attribués exclusivement à l'Etat, dans toute l'étendue du territoire. »

Nous savons que la proposition de monopole, votée par la Chambre, fut repoussée par le Sénat,

et que ce fut encore le Sénat qui fit échouer, en 1903, les nouvelles tentatives de monopole, malgré l'attitude très résolue de la Chambre des Députés, qui vota, dans sa séance du 28 février, par 399 voix contre 188, une motion impérative dans ce sens, ainsi conçue :

« Le gouvernement est invité à déposer dans le plus bref délai possible, un projet de loi ayant pour objet de donner à l'Etat le monopole du raffinage du pétrole. »

Le résultat pratique des tentatives faites en 1902 et en 1903 pour l'établissement du monopole fut, nous l'avons dit, l'institution de la taxe de 1 fr. 25 par 100 kilos, qui diminuait d'autant la protection douanière de 3 fr. 50, dont jouissait le brut par rapport au raffiné et à l'essence.

Quelles furent les conséquences de cette nouvelle réduction, accueillie par les raffineurs, comme on pouvait s'y attendre, avec les mêmes protestations et les mêmes avertissements qu'ils avaient déjà formulés, en 1881 et en 1893, lors de l'abaissement de l'écart protecteur, respectivement, à 7 francs et à 3 fr. 50 ?

*
* * *

Pour ce qui concerne l'industrie du raffinage, il suffit de consulter les statistiques des douanes pour constater que le but immédiat poursuivi par les

adversaires de la raffinerie avait été atteint. Alors qu'en 1903 l'importation du pétrole brut s'élevait à 371.000 tonnes, tandis que celle du raffiné et de l'essence, ensemble, n'était pas supérieure à 57.000 tonnes, les statistiques nous donnent, pour 1905 et 1908 :

	1905	1908
Huiles brutes.....	337.999	197.000
— raffinées...	143.000	295.000

A la veille de la guerre, le travail des raffineries n'avait d'autre raison d'être — aux dires des raffineurs eux-mêmes — que d'assurer l'entretien du matériel.

L'industrie du raffinage était ruinée. Et cependant, la campagne contre le syndicat des raffineurs, suscitée par les importateurs de raffiné, ne devait pas s'arrêter. La raison en est simple. C'est qu'en poursuivant la ruine de la raffinerie, les importateurs de raffiné escomptaient un résultat, qu'ils croyaient devoir se produire par la force des choses, à savoir le rétablissement de la liberté commerciale sur le marché du pétrole et la cessation du monopole de fait exercé par le syndicat des raffineurs.

Or, si le travail dans les usines devint de plus en plus réduit, les raffineurs préférant se transformer en simples commerçants — parce qu'il était désormais plus avantageux d'importer du raffiné que de raffiner le brut — le syndicat sut, quand même, maintenir sa

position sur le marché et exercer, comme avant, le monopole qu'il détenait depuis près de vingt ans. Les raffineurs se virent tout simplement dans la nécessité de changer la forme de leur coalition.

Au monopole industriel de la raffinerie, qui impliquait celui de la vente, ils ont substitué le monopole, purement commercial, de la distribution et de la vente des produits pétrolifères à l'intérieur du pays.

*
* *

Le marché du pétrole garda sa nouvelle physiologie jusqu'à la guerre et même pendant les premières années des hostilités. Mais avant d'en terminer avec cette question, il convient de rappeler les débats qui eurent lieu à la Chambre, en 1914, lors des propositions de loi dont M. de Monzie était le promoteur.

M. de Monzie avait proposé, d'abord, l'établissement de la régie intéressée, comme régime définitif du pétrole ; mais se rendant compte, par la suite, des difficultés insurmontables auxquelles se heurterait l'établissement immédiat d'un pareil système, il se bornait à proposer au vote de l'Assemblée, au cours des débats sur le budget de 1914, l'institution d'un impôt sur les bénéfices des raffineurs, dans un article ainsi conçu :

« Il sera perçu au profit du Trésor, jusqu'à l'établissement du régime définitif organisant la mise en

régie intéressée ou tout autre régime définitif de l'industrie du pétrole, une redevance annuelle et proportionnelle de 20 o/o sur les bénéfices de toute personne ou société se livrant professionnellement à l'importation et au raffinage des huiles minérales brutes, à l'importation des huiles et essences minérales raffinées et de tous sous-produits provenant ou à provenir de leur raffinage.

« Les industriels ou commerçants assujettis à ladite redevance seront tenus de communiquer aux agents de l'administration de l'enregistrement, leurs livres, registres, titres, pièces de recettes, de dépenses et de comptabilité. En cas de refus de communication, il sera fait application aux contrevenants des sanctions portées par l'article 22 de la loi du 23 août 1871. »

Il s'agissait, par conséquent, d'un impôt sur les bénéfices commerciaux des pétroliers, où l'on aurait fait application, pour l'estimation de la matière imposable, du système de l'investigation directe.

Dans la pensée de M. de Monzie, la redevance proportionnelle de 20 o/o — dont il avait réduit lui-même le taux à 1 o/o — était destinée, moins à créer une nouvelle ressource au profit du Trésor, qu'à donner à l'Etat un « droit de regard » sur l'industrie du pétrole, grâce auquel il eut été possible, par la suite, d'instituer, en pleine connaissance de cause, le régime définitif des pétroles.

Partisan, en principe, d'une politique générale de

monopoles, M. de Monzie préconisait la régie intéressée, en raison des critiques dont les monopoles sont l'objet, comme régime de l'avenir. Il prévoyait la constitution d'une société qui aurait exploité en régie et dans laquelle l'Etat aurait eu des droits de participation.

En lui répondant, M. René Renoult, alors ministre des Finances, exprimait, quant à la taxe sur les bénéfices des raffineurs, les appréhensions que lui inspirait l'institution d'un « droit considérable qui n'existe pas, qui n'a pas d'analogie dans notre législation », et il signalait d'avance les difficultés qu'aurait rencontrées l'établissement futur d'un régime qui n'avait pas l'assentiment des raffineurs et qui aurait constitué en somme « le monopole d'un produit, disait-il, que nous ne possédons pas dans nos pays, d'un produit qui vient d'ailleurs ».

Quoi qu'il en soit, les choses en étaient là et la question du pétrole n'avait pas reçu une solution définitive, lorsque les hostilités éclatèrent.

* * *

Les circonstances exceptionnelles que la nation a traversées depuis lors, ont imposé aux pouvoirs publics la prise de mesures appropriées aux événements et ont provoqué une intervention croissante de l'Etat là où s'étaient, auparavant, librement exercées les initiatives individuelles.

Le régime d'Etat s'est généralisé et a pris les proportions d'une véritable monopolisation de la vie économique du pays.

A cette tendance générale vers l'étatisation, le pétrole, dont le rôle a été considérable comme facteur de la victoire, ne pouvait, évidemment, échapper.

Mais, avant d'examiner le régime du pétrole dans la période de 1914-1918, nous voudrions porter un regard d'ensemble sur la politique du pétrole dans le passé et voir, à la lumière des faits que nous venons d'exposer, ce qu'il convient de penser des attaques dont les raffineurs furent l'objet.

*
* * *

Nous croyons que ces attaques ont été, pour une bonne part, injustes. Le fait d'avoir dominé le marché intérieur et d'y avoir exercé un monopole de fait n'est pas imputable uniquement aux raffineurs.

Le régime de la liberté et de la concurrence a été supprimé sur la presque totalité des marchés de pétrole, et cela, comme nous l'avons déjà dit, pour des raisons spéciales à cette branche économique, raisons qui avaient conduit à l'établissement d'un monopole de fait quasi absolu dans le plus grand des pays producteurs, les Etats-Unis. La domination de la Standard Oil s'était étendue ensuite sur le marché des pays consommateurs, — sauf la France, qui était pourtant un pays essentiellement consommateur —

dont le ravitaillement fut assuré, pendant une longue période, exclusivement par ses filiales.

A l'époque où les pétroles russes, roumains, etc., ont fait leur apparition sur le marché et se sont heurtés à la concurrence des produits américains, la nécessité de concentrer les forces de résistance s'est fait immédiatement sentir, et nous avons vu les sociétés exploitant les gisements de Bakou et de Grozny se grouper autour du syndicat Nobel-Rotschild.

De même, la constitution, en 1906, de l'Europäische Petroleum Union n'eut d'autre but que d'organiser la résistance à la politique exclusiviste du trust américain et d'assurer des débouchés aux produits russes et roumains.

Partout, le même phénomène de concentration s'est produit. Il n'était guère possible de lutter contre la puissante compagnie américaine que par le groupement des forces individuelles en maisons, syndicats, etc.

Du moment que l'on voulait défendre l'indépendance du marché français et donner artificiellement la force de vivre à une industrie nationale de raffinage — et telle était la volonté du législateur, qui avait établi un régime de protection douanière — il fallait en accepter, en même temps, les conséquences inévitables et s'attendre à l'apparition, tôt ou tard, d'un organisme monopolisateur, sous la

forme d'une coalition d'industriels. Il ressort d'ailleurs nettement de l'examen des circonstances qui ont précédé la constitution du syndicat, que, si les raffineurs n'avaient pas su se grouper pour résister victorieusement aux tentatives du trust, dès cette époque, la France aurait subi, quant au ravitaillement en pétrole, la domination directe de la compagnie américaine, au même titre que les autres pays consommateurs d'Europe.

* * *

Ce n'est pas de ce côté qu'il faut chercher les responsables d'une situation qui consistait à obliger le consommateur français à payer plus cher que partout ailleurs un produit dont l'usage était devenu général et qui intéressait au plus haut point l'économie nationale.

Car, avant d'adresser aux raffineurs des griefs et de leur reprocher le monopole qu'ils ont exercé, il convient de se demander s'il ne faudrait pas chercher la source du mal dans des circonstances dont la maîtrise échappait aussi bien aux raffineurs qu'au pouvoir législatif lui-même. Et d'abord, faisons cette constatation, que l'œuvre du législateur n'est pas la moins sujette aux reproches et que, sur plus d'un point, elle serait difficilement défendable.

N'y a-t-il vraiment pas un manque de cohésion entre le principe protectionniste, qui semble bien

être à la base du régime douanier des pétroles, et l'établissement d'une protection que les événements ont montrée insuffisante et totalement inefficace ? Et ne s'est-on pas exposé au reproche d'avoir commis une incohérence législative, lorsque, après avoir établi une protection largement suffisante pour permettre à une industrie nationale de naître et de se développer, on réduit cette protection, tout en restant attaché au même principe, dans des proportions qui devaient fatalement conduire cette industrie au déclin et à la ruine ?

Car telle est l'œuvre de la loi de 1903. Il y a opposition entre le principe et la réalité de cette loi, qui s'inspire de l'idée protectionniste, favorable aux industries nationales, et réalise une politique qui est la négation même du principe dont elle procède.

* * *

Entendons-nous bien. En critiquant ainsi une œuvre législative qui a abouti à la ruine du raffinage, nous n'entendons pas défendre l'idée même d'une industrie française de raffinage, dans le passé.

Sans nous rallier à l'opinion d'après laquelle le raffinage serait, en France, une industrie « factice » — comme le disait, en 1903, M. Merlou, rapporteur général du budget, — nous croyons que, dans cette branche d'activité économique, la question de l'industrie nationale est étroitement et insé-

parablement liée à la réalisation d'une politique de production indépendante et que, sans une telle production, qui fournisse la matière première à l'industrie, la prospérité de cette dernière ne saurait être garantie qu'au détriment de la masse des consommateurs, qu'on obligerait à payer des prix plus élevés qu'ailleurs, pour un produit d'un usage si courant et si général comme l'est le pétrole.

Ce sont les conditions dans lesquelles s'exerce le commerce du pétrole dans le monde qui ont créé cette situation exceptionnelle. Il ne faut pas oublier que les grands trusts, qui ont imposé leur domination au marché mondial, possédant leurs raffineries propres et leurs moyens de transport, entendent supprimer les intermédiaires et livrer à la consommation des produits manufacturés dans leurs usines et transportés par leurs bateaux-citernes-

Il est dès lors de toute évidence que les trusts ne consentiraient à vendre la matière première, en privant leurs usines d'un travail dont ils entendent garder le bénéfice, qu'en imposant à l'acheteur-industriel des conditions onéreuses, dont le fardeau serait supporté, en dernière analyse, par le consommateur.

C'est dire que, si la Standard Oil a renoncé, vers 1893, à la lutte qu'elle avait entreprise pour la mainmise sur le marché français, si elle a consenti à ce que le raffinage de son pétrole brut soit opéré dans

des usines françaises, elle ne l'a certainement pas fait dans des conditions onéreuses et a su, au contraire, s'assurer une compensation pour la perte qu'elle subissait en privant ses raffineries du travail correspondant.

Le résultat devait en être une augmentation du prix de revient des produits manufacturés dans les usines nationales, par rapport aux produits similaires manufacturés aux Etats-Unis. La différence entre les prix de revient, qui aurait subsisté même si le coût du raffinage avait été le même dans les deux pays, pesait lourdement sur le consommateur français, obligé d'acheter le pétrole lampant et l'essence à des prix plus élevés que ceux pratiqués sur les marchés approvisionnés directement par les filiales du trust.

Ce sont les conditions du marché mondial, nous le répétons, qui assignent une place spéciale à tout le problème du pétrole, et, dans cette question particulière de l'opportunité d'une industrie nationale du raffinage, les solutions à adopter doivent s'inspirer, avant tout, des exigences de cette situation exceptionnelle.

Dans le passé, comme dans l'avenir, une solution complète et définitive ne pouvait et ne saurait être donnée au problème pétrolifère que par la réalisation d'une politique ferme de production nationale, seule assise possible de l'indépendance du pays pour le ravitaillement en pétrole.

III

LA GUERRE ET LE PÉTROLE

« Vraiment, l'avenir dira que les Alliés ont flotté à la victoire sur une vague de pétrole. » C'est le 21 novembre 1918, dix jours après la signature de l'armistice, que lord Curzon, ancien vice-roi des Indes et membre du cabinet de guerre britannique, prononça, au cours d'un discours à Lancaster House (London Museum), les paroles mémorables reproduites ci-dessus, dont la force suggestive s'ajoute à la valeur que leur prête l'autorité de l'homme qui est le principal artisan de cette politique de grande envergure qui assura à la Grande-Bretagne la possession des ressources pétrolifères de l'Asie.

Répondant au ministre anglais, M. Henry Béren-ger, ancien commissaire général aux essences et combustibles, appelait le pétrole « le sang même de la victoire » et ajoutait : « Cette victoire, plus grande que celle de Samothrace, sera appelée dans les siècles la victoire du pétrole. »

En empruntant ainsi à l'autorité incontestable de lord Curzon et de M. Henry Bérenger la définition du rôle joué par le pétrole durant les heures angoissantes de la grande mêlée, nous croyons avoir souligné suffisamment l'importance de cette matière première, au cours de cette période, pour ne pas avoir à insister, à nouveau, sur ce point. Nous tenons cependant à rappeler que c'est grâce à « l'armée des camions » que Verdun fut sauvé en 1916, de l'étreinte allemande, et que c'est par une supériorité écrasante en camions automobiles et en avions que le maréchal Foch a réalisé sa conception des surprises stratégiques, en concentrant rapidement, sur des points déterminés, des forces accablantes, qui provoquèrent la déroute et, finalement, la retraite de l'armée allemande.

Mais, si l'on a pu dire que l'armée n'a jamais manqué d'une tonne d'essence, il ne faudrait pas croire qu'il fut toujours aisé de pourvoir aux besoins, sans cesse croissants, de la défense nationale. Ceux qui eurent la responsabilité du ravitaillement en pétrole durent vaincre des difficultés et briser des résistances qui ont rendu leur tâche extrêmement difficile et ont menacé parfois de compromettre la victoire.

Nous ne croyons pas dépourvu d'intérêt d'exposer ici les vicissitudes qu'a traversées le ravitaillement en essence et en pétrole de l'armée et de la population civile pendant la durée des hostilités.

*
* * *

Dans quelle situation se trouvait l'approvisionnement du pays en pétrole, au moment de l'ouverture des hostilités ?

La première chose à constater, celle qui a soulevé de vives critiques et qui révèle le manque de préparation en vue de la guerre, c'est que l'Etat ne possédait aucune réserve d'essence, ni de pétrole. Le stock dont disposaient les raffineurs correspondait aux besoins normaux du temps de paix et ne pouvait suffire qu'aux tout premiers besoins de la lutte ; il s'élevait à 34.000 tonnes pour l'essence et à 43.000 tonnes pour le pétrole. Le nombre des avions militaires, à l'ouverture des hostilités, était d'environ 133 et celui des camions automobiles dépassait à peine la centaine.

La flotte de navires-citernes, à la disposition des raffineurs pour le transport des 400.000 tonnes de pétrole et d'essence correspondant aux besoins de la France en temps de paix, était composée de 14 unités de 3.000 à 6.000 tonnes, représentant un tonnage total de 60.000 tonnes. Ajoutons, en outre, que les 17 raffineries françaises pouvaient traiter 500 mille tonnes de pétrole brut par an et qu'on pouvait garder en réservoirs 400.000 tonnes d'huile dans les 54 entrepôts de vrac appartenant aux raffineurs.

Telle était la situation au début des hostilités.

La première mesure que l'on appliqua pour assurer aux services des armées l'essence nécessaire fut la réquisition par l'administration militaire des stocks disponibles de pétrole et d'essence, en application des lois de 1877 et de 1911 sur les réquisitions militaires.

Mais, lors de l'arrivée du gouvernement à Bordeaux, on substitua au régime de la réquisition militaire un régime contractuel, réalisé par une série de conventions passées entre l'Etat et les raffineurs de pétrole, ces derniers s'engageant à assurer le ravitaillement des armées et de la population civile, avec l'obligation à leur charge de fournir, par priorité sur toutes les demandes qui pouvaient leur être adressées, les quantités demandées par l'administration militaire ; en outre, tout en gardant la libre disposition de leurs entrepôts, réservoirs, bidons, chalands, etc., les raffineurs s'engageaient à constituer des stocks permanents, fixés d'abord à 22.000 puis à 42.000 tonnes, réservés, d'une façon exclusive, aux besoins militaires.

* * *

Sous le régime des contrats, inauguré en septembre 1914, les raffineurs ont pourvu, seuls, à l'approvisionnement du front et de la population civile jusqu'au mois de décembre 1917. Des difficultés de ravitaillement avaient surgi dès le mois d'avril 1916 ;

mais, malgré l'aggravation de ces difficultés, aggravation résultant du fait de l'accroissement incessant de la consommation militaire — conséquence de l'importance accrue de la guerre aérienne, d'une part, et, d'autre part, de l'extension prodigieuse des transports par camions automobiles, ainsi que de l'emploi des tracteurs d'artillerie lourde — l'Etat s'était gardé d'abandonner l'attitude qu'il avait adoptée en septembre 1914 et d'intervenir, spontanément, dans le commerce des produits pétrolifères.

Cependant, des voix — et non des moins autorisées — s'étaient fait entendre pour réclamer l'intervention directe des pouvoirs publics dans l'approvisionnement des armées en un produit qui était si indispensable aux opérations sur les champs de bataille et qui semblait destiné à constituer un facteur économique de premier ordre dans l'après-guerre.

*
* *

Le 14 juin 1917, M. H. Bérenger déposait au Sénat une proposition de loi tendant à la création d'un organisme centralisateur des services concernant le ravitaillement en pétrole et en essence, sous la forme d'un comité interministériel.

Avant même que la proposition de M. H. Bérenger fût discutée par le Sénat, le gouvernement, s'inspirant sans doute de la dite proposition, prenait la

résolution de créer le « Comité général du pétrole »

Institué par un décret du 13 juillet 1917, ce comité, « chargé de l'examen des questions concernant la production, les exploitations, les commerces et industries des essences, des pétroles, des huiles lourdes et autres produits pétrolifères et combustibles liquides de toute nature » et devant comprendre des représentants des divers ministères ainsi que de l'industrie et du commerce des pétroles, fut mis sous la présidence du sénateur Henry Bérenger. De nombreuses sous-commissions furent créées : la sous-commission d'évaluation des stocks et des prix ; la sous-commission des ports et voies de distribution ; la sous-commission de l'essence aéronautique ; la sous-commission du pétrole lampant ; la sous-commission des huiles lourdes ; la sous-commission du programme général, etc.

Malgré la généralité de ses attributions, il convient de remarquer les limites assignées à l'activité du comité général par le décret du 13 juillet. L'institution du dit comité ne pourrait pas être regardée comme une intervention directe de l'Etat dans le commerce du pétrole. Le décret, en effet, définit, dans son article premier, les attributions du comité général, qu'il a notamment pour mission « d'examiner, coordonner, contrôler les besoins des services de l'Etat et du public : les moyens de satisfaire à ses besoins au mieux de l'intérêt national ; l'utilisation

rationnelle des ressources de la France, de ses colonies et pays de protectorat, les ordres d'urgence, tant en France qu'à l'étranger, des achats, transports et fabrications ; les importations, exportations et constitution de stocks »

On le voit bien, le comité général avait un rôle de consultation et de contrôle, et nullement un rôle d'exécution. Sa tâche principale a consisté dans l'élaboration des rapports qui ont servi de base aux mesures prises par le gouvernement — décrets, arrêtés, décisions — en vue de mettre fin au gaspillage de l'essence et qui ont abouti, entr'autres, à l'établissement du carnet d'essence, la diminution de la circulation en automobile, etc. Tels furent, notamment, le décret du 31 août 1917 et le décret du 4 décembre 1917.

* * *

L'intervention directe de l'Etat dans le commerce de l'essence et du pétrole ne devait pas être une œuvre spontanée.

Il s'était gardé de toute ingérence, et c'est sous le régime de la liberté commerciale que le syndicat des raffineurs avait pu assurer, pendant trois ans, l'approvisionnement des armées, malgré l'accroissement progressif de la consommation. Les moyens industriels et financiers dont il disposait avaient été suffisants pour faire face aux exigences des besoins militaires.

Vers la fin de l'année 1917 cette situation devait changer. Mais ce ne fut qu'à l'appel à lui adressé par ceux-là mêmes qui avaient assumé, en 1914, la responsabilité du ravitaillement en pétrole de l'armée et de la population, que l'Etat se décida à intervenir dans le commerce des produits pétrolifères et à se substituer, peu à peu, au syndicat des raffineurs, pour l'achat et l'importation de ces produits.

En effet, le syndicat pétrolier, qui était en butte, dès le mois d'avril 1916, à de sérieuses difficultés, se trouva, à cette époque, dans l'impossibilité d'assurer la continuation du ravitaillement des armées, ainsi que le maintien des stoks prévus par les nouveaux programmes militaires. L'extension donnée au programme interallié, fixant l'importation mensuelle à 80.000 tonnes — dont 55.000 tonnes d'essence et 25.000 tonnes de pétrole — n'était plus en rapport avec les moyens financiers du syndicat pétrolier, qui se trouva hors d'état d'avancer les sommes énormes correspondant aux paiements à effectuer à l'étranger. D'autre part, la flotte-citerne que possédait le syndicat, représentant une capacité totale de 60.000 tonnes — diminuée, encore, du fait de la guerre sous-marine — ne pouvait pas suffire pour le transport des quantités prévues par les nouveaux programmes.

Dans ces conditions, une crise de ravitaillement était inévitable ; la situation s'aggravait de jour en

jour, sans que le syndicat des raffineurs pût y remédier : l'intervention des pouvoirs publics s'imposait.

Par une lettre, en date du 5 décembre 1917, M. G. Despeaux, président de la Chambre syndicale de l'industrie du pétrole, signalait au ministre du ravitaillement la situation grave où l'on se trouvait et affirmait la nécessité urgente de l'intervention du gouvernement. Voici le passage le plus significatif de cette lettre :

« Cette situation est donc établie de la façon la plus optimiste et, malgré cela, nous arrivons à la constatation suivante : au 1^{er} mars prochain, les stocks seront réduits à néant.

« Nous croyons devoir, monsieur le ministre, appeler à nouveau votre attention sur la gravité de cette situation qui ne pourra s'améliorer que par la mise à notre disposition, par les Etats-Unis, d'un tonnage supplémentaire important » (1).

En effet, les stocks dont on disposait au 1^{er} novembre 1917 ne dépassaient guère 23.000 tonnes de raffinés et 35 000 tonnes d'essences. En comparant les prévisions de réception avec celles de consommation pour les quatre mois suivants, M. G. Despeaux arrivait à la constatation que les stocks d'essence et de pétrole allaient être réduits à néant au 1^{er} mars 1918, et cela sans compter les risques

1. Henry Bérenger, *La France et le Pétrole*, p. 52.

de retard ou ceux encourus par les navires-citernes du fait de l'aggravation de la guerre sous-marine.

Cette lettre fut insérée dans un rapport fait à la commission sénatoriale de l'armée, en décembre 1917, par M. Henry Bérenger, président du comité général du pétrole. Saisie ainsi de la situation grave dans laquelle se trouvait le ravitaillement en pétrole de l'armée, la commission sénatoriale résolut d'entendre le gouvernement sur cette question.

C'est à la suite de la séance tenue par la dite commission, le 14 décembre, que M. G. Clemenceau, président du conseil et ministre de la guerre, fit appel au gouvernement américain, pour mettre fin à la crise des transports, qui avait déterminé celle du pétrole et de l'essence. A cette fin, il envoya le 15 décembre, au président Wilson, le câblogramme mémorable dont nous croyons devoir reproduire ci-après la teneur :

*Note du président Clemenceau pour le président
Wilson.*

Paris le 15 décembre 1917.

« Au moment décisif de cette guerre, où l'année 1918 va ouvrir des opérations militaires capitales sur le front français, les armées de la France ne doivent, à aucun moment, être exposées à manquer

de l'essence nécessaire aux camions automobiles, à l'aviation et à l'artillerie de campagne par tracteurs.

« Toute défaillance d'essence causerait la paralysie brusque de nos armées et pourrait nous acculer à une paix inacceptable pour les Alliés.

« Or, le stock minimum d'essence, fixé pour les armées de la France par son général en chef, doit être de 44.000 tonnes et la consommation mensuelle est établie à 30.000 tonnes.

« Ce stock indispensable est tombé aujourd'hui à 28.000 tonnes et risque de tomber d'ici peu à néant, si des mesures immédiates et exceptionnelles ne sont pas prises et exécutées par les Etats-Unis.

« Ces mesures peuvent et doivent être prises sans un jour de retard, pour le salut commun des Alliés, à la seule condition que le président Wilson obtienne des compagnies américaines de pétrole le tonnage supplémentaire de 100.000 tonnes permanentes en bateaux-citernes, qui est nécessaire aux armées et aux populations de la France.

« Ces bateaux-citernes existent. Ils voyagent en ce moment dans l'océan Pacifique, au lieu de voyager dans l'océan Atlantique. Une autre partie peut être prélevée sur le contingent des nouveaux bateaux-citernes en construction aux Etats-Unis.

« Le président Clemenceau demande personnellement au président Wilson de faire l'acte d'autorité gouvernementale nécessaire pour la mise en marche

immédiate de ces 100.000 tonnes de bateaux-citernes sur les ports français.

« Il y a là une question de salut public interallié.

« Si les Alliés ne veulent pas perdre la guerre, il faut que la France combattante, à l'heure du suprême choc germanique, possède l'essence aussi nécessaire que le sang dans les batailles de demain. »

Signé : G. CLEMENCEAU

Grâce à cette intervention personnelle du président du Conseil, complétée par l'action de M. A Tardieu, haut-commissaire français à Washington, le tonnage supplémentaire, réclamé par la France, fut obtenu du *Shipping Board* et du *Pétroleum Comitee* américains, de sorte que vers le milieu du mois de février 1918 la crise de l'essence et du pétrole était conjurée.

De ce qui précède, retenons le fait que, en raison de la crise qui menaçait, par l'épuisement des stocks, de priver l'armée de l'essence indispensable aux avions et aux camions automobiles, le gouvernement s'est vu dans la nécessité d'intervenir directement dans l'approvisionnement en pétrole.

* * *

Mais l'intervention de l'Etat ne devait pas se borner à donner une issue heureuse à la crise.

Ce fut, au contraire, le point de départ d'une série de mesures, qui devaient opérer, en quelques mois,

une transformation radicale du régime de liberté, maintenu jusque-là pour l'industrie et le commerce des huiles minérales, et aboutir à la substitution de l'Etat au syndicat des raffineurs, pour l'achat et l'importation des produits pétrolifères.

La raison en fut la suivante : du fait de l'allocation, par le gouvernement des Etats-Unis, des nouveaux tanks-steamers, correspondant au tonnage supplémentaire réclamé par la France, ainsi que par suite du développement du programme interallié, fixant les importations mensuelles à 80.000 tonnes d'essence et de pétrole, il résulta une augmentation considérable du volume d'affaires et un accroissement, dans les mêmes proportions, des bénéfices que devait procurer le commerce de ces produits aux raffineurs. Or, cette réalisation de bénéfices énormes par les industriels du pétrole apparaissait injuste aux yeux du gouvernement, et cela, pour cette simple raison que l'augmentation du volume d'affaires était due, uniquement, aux exigences accrues de l'armée.

Dès lors, il paraissait légitime que le gouvernement se réservât une certaine part dans les bénéfices à réaliser par les opérations commerciales concernant les produits de pétrole. Ce fut la raison principale qui décida le gouvernement à obliger les raffineurs à se constituer en consortium, et ceci indique la place spéciale qu'occupe le consortium pétrolier dans l'en-

semble des consortiums nés des nécessités de la guerre.

L'idée, en effet, qui avait présidé à la création de consortiums, avait été d'obtenir la sécurité du ravitaillement pour les besoins de la défense nationale. La mobilisation des forces productives, qui s'était effectuée dans la plupart des pays, avait engendré la raréfaction du travail et, par voie de conséquence, la raréfaction des produits et des matières premières. En raison aussi des difficultés de transport, créées par la guerre sous-marine, il arrivait parfois que les importations fussent insuffisantes pour satisfaire tous les besoins auxquels elles étaient destinées.

Or, il était d'importance vitale de pourvoir d'abord aux besoins de la défense nationale et de n'attribuer aux besoins particuliers que l'excédent, tout en empêchant, par la fixation officielle des prix, qu'une hausse excessive sur l'essence et sur le pétrole ne se produisît, du fait de la spéculation, qui s'exerçait à cette époque, faute de mesures sévères, dans des conditions particulièrement favorables.

C'est ce que l'on a voulu réaliser par la constitution de ces associations économiques centralisatrices, placées sous le contrôle minutieux des organes de l'Etat.

Pour ce qui concerne le commerce des huiles minérales, la concentration des forces étant réalisée dès le temps de paix, sous la forme du syndicat fondé

par les raffineurs en 1885, la constitution du consortium pétrolier, réclamée par le ministre du commerce, ne pourrait s'expliquer guère autrement que par le désir du gouvernement d'avoir sa part dans les bénéfices réalisés par le syndicat des raffineurs.

Ceci ressort d'ailleurs nettement de l'exposé des circonstances qui ont précédé la transformation du syndicat en consortium.

* * *

Dès le 29 décembre 1917, le ministre du Commerce saisissait de la question le président du Comité général du pétrole, par une lettre où il était dit notamment : « Il paraît au gouvernement que l'heure est venue de demander aux industriels importateurs d'essence et de pétrole de se constituer immédiatement en un consortium d'importation qui, en plein accord avec votre comité, fonctionne sur le modèle du consortium des importateurs de coton. »

A son tour, M. Henry Bérenger saisissait de la même question le Comité général du pétrole. Des négociations furent entamées, avec le syndicat des raffineurs, et poursuivies jusqu'à la fin du mois de mars.

Ces négociations aboutirent à la constitution du « Consortium des importations maritimes de vrac de pétroles et essences », par un contrat passé le 29 mars 1918, entre le ministre du commerce et de

l'industrie et le ministre de l'agriculture et du ravitaillement, traitant au nom de l'Etat français, et les maisons d'importation de pétrole et d'essence. Nous ne reproduisons pas ici le texte, long et touffu, du contrat ; nous croyons suffisant d'indiquer, dans ses lignes générales, le mécanisme du nouveau régime :

L'Etat se substitue aux raffineurs pour les achats à l'étranger, qu'il effectuera d'après les programmes dressés par le Comité général du pétrole et d'accord avec le consortium, pour tout ce qui est relatif à la qualité des produits et aux quantités à importer. Le consortium, qui est constitué dans la forme juridique d'une société par actions, devra reprendre de l'Etat les produits achetés par ce dernier. C'est l'Etat qui règlera les factures des vendeurs et qui assume la charge du transport des pétroles et des essences jusqu'aux ports français de déchargement.

Une question délicate, qui a soulevé par la suite de vives critiques, était celle des prix : les prix de vente des produits pétrolifères sont fixés par l'Etat. Celui-ci cède au consortium l'essence à 57 fr. 60 et le pétrole à 33 fr. 25. Le consortium vend aux raffineurs l'essence à 65 fr. 14 et le pétrole à 36 fr. 60. A leur tour, les raffineurs, à qui incombe l'acquittement des droits de douane, revendent aux grossistes l'essence à 100 francs et le pétrole à 50 francs.

On voit que le consortium achète le pétrole et

l'essence à l'Etat et les revend à ses membres, les raffineurs, avec une marge de 7 fr. 54 pour l'essence et de 3 fr. 35 pour le pétrole. Or, tandis que la marge entre les prix auxquels les raffineurs achètent au consortium et ceux auxquels ils revendent le pétrole aux grossistes leur reste en propre et constitue leur bénéfice commercial, la marge de 7 fr. 54 pour l'essence et de 3 fr. 35 pour le pétrole, réalisé par le consortium, ne lui profite pas. En effet, étant donné l'intérêt général qui avait présidé à la constitution du consortium pétrolier, ses actionnaires n'ont pas droit à un dividende, variant avec la masse des bénéfices réalisés ; ils n'auront droit qu'à l'intérêt des sommes versées par eux, intérêt fixé au taux annuel de 6 o/o.

Les bénéfices du consortium, après prélèvement dudit intérêt, dû aux actionnaires, constitueront un fonds de réserve, qui sera remis entre les mains de l'Etat, lors de la liquidation de la société, pour être employé « dans l'intérêt public, en vue de l'amélioration des conditions générales de l'industrie pétrolière en France, dans les colonies et pays de protectorat ». Rappelons que la liquidation de la société, prévue dans le contrat du 29 mars, devait avoir lieu six mois, au maximum, après la signature du traité de paix.

C'est la preuve irréfutable que, dans la pensée de ses auteurs, le consortium ne devait pas survivre aux

circonstances qui l'ont rendu nécessaire et qu'il ne devait être qu'un instrument de guerre.

*
* * *

Les tâches se trouvaient ainsi nettement partagées ; l'Etat devenait acheteur et importateur unique d'essence et de pétrole, tandis que les raffineurs se bornaient désormais à distribuer et à livrer ces produits à la consommation. Monopole de l'achat et de l'importation au profit de l'Etat, d'une part, et monopole de la distribution et de la vente à l'intérieur, au profit des raffineurs, réunis en consortium, d'autre part, voilà la régime qui fut inauguré, en fait, le 29 mars 1918.

Et cependant, malgré l'abandon complet du régime de liberté commerciale, incapable de résoudre le problème aggravé du ravitaillement des armées, l'intervention de l'Etat dans le commerce des pétroles n'était pas arrivée au dernier terme de son évolution. Un nouvel organisme centralisateur allait bientôt être créé, pour compléter l'œuvre du 29 mars et donner des formes précises à la politique d'Etat, relativement à l'industrie et au commerce des huiles minérales.

C'est à l'occasion d'un incident regrettable, et pour supprimer les conséquences dangereuses pour la conduite des opérations militaires, qui auraient pu en résulter, que le gouvernement résolut de mo-

diffier le régime de collaboration entre l'Etat et les industriels du pétrole, dans le sens d'une plus rigoureuse subordination de ces derniers à l'autorité gouvernementale.

Invoquant l'intérêt qu'ils avaient à conserver pour l'après-guerre des marques commerciales, les importateurs se refusaient à banaliser leurs bidons, emballages, wagons-citernes, entrepôts, agences de vente, etc., et cela, malgré l'urgence qu'il y avait à faciliter la circulation des produits pétrolifères, dans l'intérêt des opérations du front, où la grande bataille venait d'être engagée.

C'est pour briser la résistance injustifiable des raffineurs que fut créé le *Commissariat aux essences et combustibles*, par décret rendu en conseil des ministres, le 21 août 1918.

* * *

Placé sous l'autorité immédiate du ministre de l'Agriculture et investi de la délégation permanente des ministres intéressés, le commissaire aux essences et combustibles a pour missions « d'assurer l'approvisionnement et le ravitaillement de la France, des colonies et pays de protectorat, en essence, pétroles, huiles lourdes, huiles à graisser et autres produits pétrolifères et combustibles liquides de toute nature, ainsi qu'en carburants et lubrifiants d'origine minérale ».

Les attributions, très étendues, du commissaire aux essences s'appliquent non seulement aux questions relatives aux opérations commerciales ayant pour objet les huiles minérales, mais aussi à tout ce qui touche, de près ou de loin, à la politique du pétrole en France. Il est chargé :

D'assurer l'exécution de tous accords concernant les programmes, achats, importations, assurances et frêt, etc. ;

D'exercer le contrôle général de tous les commerces et industries du pétrole, de l'essence, des huiles minérales et de tous autres combustibles liquides, carburants, etc. ;

D'assurer le ravitaillement des armées et des corps expéditionnaires ;

D'assurer le ravitaillement de la population civile ;

De veiller à l'exécution de toutes les lois, décrets, arrêtés et décisions concernant les produits pétroliers :

D'étudier, proposer et provoquer toutes études et mesures propres à intensifier à la fois les recherches et la production nationale en France, en Algérie, dans les colonies et pays de protectorat, des gisements ou puits de pétrole, schistes bitumeux, etc. ;

De préparer l'élaboration et la réalisation d'un programme d'ensemble du régime national des huiles lourdes et la carbonisation en France.

Afin de lui rendre possible l'accomplissement de

la tâche immense qui lui était confiée, ledit décret plaçait sous son autorité les quatre services du ravitaillement en essences et combustibles, disséminés jusque-là entre autant de ministères différents :

1° Les services de la sous-direction des essences et combustibles (ministère du Ravitaillement);

2° Les services du comité général du pétrole et de la 6^e section des services techniques du ministère du Commerce et de l'Industrie ;

3° Les services du ministère de l'Armement et des Fabrications de guerre concernant les huiles lourdes et les huiles de graissage ;

4° Les services du contrôle de la consommation de l'essence et de la circulation automobile, du ministère de la Guerre.

Le premier titulaire de la charge nouvellement créée fut M. Henri Béranger, président du Comité général du pétrole.

* * *

L'œuvre d'étatisation était ainsi achevée.

La création du commissariat aux essences et combustibles, avec des pouvoirs si étendus sur tout ce qui touche au commerce et à la politique du pétrole, était l'aboutissant logique, pour ce qui concerne ce produit, de cette politique de nécessité, née des circonstances exceptionnelles de la guerre et tendant

à la mainmise de l'Etat sur les principales branches d'activité économique de la nation.

* * *

Quel accueil a-t-on fait à la politique économique de guerre, adoptée par le gouvernement ?

Elle a eu, assurément, des partisans, qui en ont fait ressortir l'utilité pratique et justifié la nécessaire application. Mais elle a eu surtout des adversaires, et les opinions formulées sur cette question ont été, le plus souvent, des incriminations.

Cela n'est que trop naturel ; la suppression de la liberté du commerce et de l'industrie, proclamée, il y a plus d'un siècle, par la Révolution, et restée, jusqu'à la guerre, la base fondamentale de l'économie moderne, ne pouvait être acceptée aisément par les esprits attachés entièrement aux principes de la doctrine libérale.

On a attaqué surtout l'illégalité des consortiums, dont le fonctionnement aboutit à un véritable monopole, non autorisé par une loi et contraire au régime de droit commun, qui est basé sur la liberté du commerce.

On a reproché également aux consortiums de constituer, par leur organisation, une infraction aux dispositions de l'article 419 du Code pénal, qui punit le délit de coalition entre producteurs et auquel la Cour de Cassation a donné, par son arrêt du 14 dé-

cembre 1918, une interprétation des plus restrictives.

Enfin, sur le terrain du droit privé, on a attaqué surtout le non sens juridique d'une société anonyme, dans laquelle les actionnaires sont privés du droit de disposer librement des bénéfices réalisés par la société.

* * *

Les critiques d'ordre juridique adressées à l'intervention de l'Etat dans le domaine de la production, sont, assurément, pour une bonne part, fondées. La défense du régime d'Etat et des consortiums, sur le terrain du droit, tentée par le ministre du Commerce, M. Clémentel (1) est, il faut le reconnaître, extrêmement faible.

Se basant sur les termes de la loi du 6 mai 1916, qui donne au gouvernement le droit de prohiber ou d'autoriser les importations, M. Clémentel en concluait au pouvoir, pour le gouvernement, de régler et de conditionner les importations de matières premières, au mieux des intérêts généraux de la production. Il y a là une interprétation très discutable, qui ne saurait, croyons-nous, légitimer l'existence des consortiums.

Sur le terrain du droit, la politique d'Etat, inau-

1. *Journal officiel* du 29 juin 1918. Débats parlementaires. Chambre.

gurée, dans l'ordre économique, pendant la guerre, est difficilement défendable.

* * *

Seulement, il apparaît moins sûr qu'on se soit placé, en formulant ces critiques, sur le vrai et sur le seul terrain sur lequel on doive se placer, pour juger une œuvre qui a sa raison d'être et ses limites dans les circonstances exceptionnelles qui en ont justifié la création.

L'Etat, en effet, avait alors à poursuivre un but supérieur, auquel il devait nécessairement subordonner les intérêts, légitimes en temps normal, de l'industrie et du commerce.

Le seul point de vue, dès lors, d'où l'on puisse juger et critiquer l'œuvre d'étatisation du gouvernement, est le suivant : était-il possible d'assurer par des mesures moins rigoureuses et moins restrictives de la liberté du commerce le ravitaillement en abondance des armées et d'enrayer, en même temps, la spéculation effrénée, qui s'était déclenchée à la faveur de l'inattention des pouvoirs publics ?

En d'autres termes, les initiatives individuelles, étaient-elles en mesure de répondre aux nécessités impérieuses d'une guerre se prolongeant au delà des prévisions les plus pessimistes, et d'assurer — ce qui était d'un intérêt suprême à l'époque dont il s'agit — la satisfaction de tous les besoins de la défense

nationale et de ne laisser que l'excédent aux besoins particuliers, tout en empêchant les excès d'une hausse excessive des denrées et des marchandises de toutes sortes, favorisée singulièrement par la pénurie des ressources ?

C'est là le problème capital qui demandait une solution urgente et qu'il ne semblait possible de résoudre que par l'institution d'un régime où l'Etat, représentant naturel de l'intérêt général, devenait l'organisme directeur de tout l'approvisionnement de l'armée et de la population civile.

Et qu'on veuille bien considérer plus attentivement la situation du marché mondial des matières premières, avant d'incriminer l'Etat d'avoir méconnu les lois économiques et d'avoir faussé les conditions normales du marché français.

En face de la diminution des disponibilités mondiales, réduites dans des proportions qu'on peut mesurer d'après la mobilisation générale des énergies productives, qui s'est poursuivie dans la plupart des grands pays producteurs, en face du déséquilibre dangereux de l'économie mondiale, les gouvernements des pays belligérants ont dû recourir à des mesures restrictives, qui sont allées jusqu'à la suppressions quasi complète de la liberté et de la concurrence commerciales.

Le gouvernement français n'a fait que s'acheminer dans la voie que lui indiquait l'expérience des

Alliés et les résultats qu'elle avait donnés dans les pays respectifs, résultats qui légitimaient et imposaient des mesures semblables en France.

N'eut-il été dangereux de tenter une politique économique de liberté, à une époque où les gouvernements des grandes puissances anglo-saxonnes, dont on connaît l'attachement pour les doctrines libérales, avaient jugé nécessaire d'abandonner leurs principes traditionnels et d'admettre l'intervention dominatrice de la puissance publique dans le domaine économique ?

Et d'ailleurs, le gouvernement était-il entièrement libre, en cette matière ? M. A. Tardieu, qui fut durant la guerre haut-commissaire français à Washington, a exposé magistralement la politique économique américaine et a montré les conséquences qui découlaient de cette politique pour la France (1).

Les relations d'Etat à Etat ont été imposées, dans une large mesure, par les restrictions édictées par le gouvernement des Etats-Unis, qui furent le grand fournisseur de la guerre, et notamment par la disposition suivant laquelle les achats aux Etats-Unis devaient faire l'objet d'une demande, transmise par le représentant officiel du pays dont l'importateur

1. Discours prononcé dans la séance du 28 juin 1918. *Journal officiel* du 29 juin. Débats parlementaires. Chambre. P. P. 1842, 1843.

était le sujet. Ces mesures ont abouti « à imposer, en matière d'exportation, une responsabilité à l'Etat français, responsabilité que ce dernier ne pouvait évidemment pas accepter sans s'assurer une autorité correspondante ».

Ce que nous voulons en retenir, c'est qu'il n'est pas admissible de juger l'interventionnisme de guerre et de formuler des critiques du seul point de vue des principes économiques ou de la législation intérieure, mais qu'il faut considérer le problème tel qu'il se posait dans les circonstances exceptionnelles, nationales et internationales, qui ont caractérisé, dans l'ordre économique, la période trouble de 1914-1918.

« Pour apprécier les modifications que la guerre a apportées dans l'ordre économique, il est nécessaire de s'élever au-dessus des questions individuelles, au-dessus des questions locales, au-dessus même des questions nationales, pour considérer dans son ensemble ce problème mondial (1). »

1. Discours de M. Clémentel. *Journal officiel* du 29 juin 1918. Débats parlementaires, Chambre, P. 1835.

IV

L'APRÈS-GUERRE ET LA POLITIQUE DE L'AVENIR

Qu'allait-il advenir du régime de guerre, inauguré par le gouvernement français en mars 1918 ?

Les circonstances exceptionnelles que la nation venait de traverser avaient imposé une transformation radicale du régime d'avant-guerre et amené l'Etat à s'attribuer un rôle prédominant dans le commerce des produits pétrolifères.

Allait-on revenir aux méthodes normales et rendre aux initiatives individuelles la liberté légale de mouvement, ou bien, le régime de guerre, allait-il survivre aux circonstances qui en légitimaient l'application ?

L'Etat, allait-il reprendre la politique d'indifférence, dans laquelle il s'était obstiné jadis à l'égard du problème pétrolifère, ou bien, conscient de sa gravité exceptionnelle, allait-il attacher plus d'importance à cette question et réaliser, à l'intérieur comme à l'extérieur, une politique ferme de ravi-

taillement et de production, concernant une matière première nécessaire dans l'épreuve de la guerre et indispensable à l'essor industriel du pays ?

C'est un ensemble de problèmes, aussi complexes qu'intéressants, qui devaient préoccuper ceux à qui incombe la préparation de l'avenir.

Nous nous proposons d'analyser l'œuvre accomplie durant les deux dernières années et d'envisager, dans ses lignes générales, le problème de l'avenir.

CHAPITRE PREMIER

La loi douanière du 7 août 1919

La législation douanière du pétrole mettait avant la guerre une barrière prohibitive à l'entrée des huiles minérales d'une faible teneur en essence et en pétrole lampant, ainsi qu'à l'importation du combustible liquide ou mazout, résidu de la distillation du pétrole brut.

Alors que sa supériorité, comme combustible, sur le charbon l'avait fait adopter pour les flottes de guerre anglaise et américaine, que les grandes compagnies civiles de navigation avaient aménagé les foyers de leurs navires pour y brûler du mazout et que l'usage du moteur à combustion interne, type

Diesel, tendait à se généraliser dans toutes les industries, en France, l'emploi du mazout était nul, pour la raison que nous venons de rappeler, au préjudice immense de la marine marchande et d'un grand nombre d'industries nationales.

* * *

Ayant un pouvoir calorifique de une fois et demie à deux fois supérieur à celui de la meilleure houille, permettant, en même temps, une meilleure utilisation de la chaleur produite, le mazout présente pour les navires de guerre l'immense avantage d'augmenter leur rayon d'action : pour un même chargement de combustible, cette augmentation est de 50 o/o environ. A cet avantage s'ajoute celui de la facilité du ravitaillement, qui peut être effectué même en pleine marche, en reliant, par des tuyaux, le bateau-citerne aux soutes du navire et en actionnant des pompes, pour opérer le transvasement. Si on y ajoute encore le peu d'importance du personnel qu'exige la manutention du mazout, on comprend quel intérêt il y avait à substituer un tel combustible à la houille, dans les foyers des navires de guerre.

L'augmentation du tonnage disponible, obtenue grâce au pouvoir calorifique supérieur du mazout, devait conduire aux mêmes conséquences en ce qui concerne les marines de commerce et les paquebots de voyageurs. En fait, les plus puissants superdread-

noughts anglais et américains, ainsi que la plupart des nouvelles unités de la marine marchande des mêmes pays, sont chauffés, à l'heure actuelle, au mazout. La même évolution se produit en ce qui concerne les locomotives de chemins de fer. Notons d'ailleurs qu'il y a déjà longtemps que sur les chemins de fer russes et roumains l'emploi du combustible liquide est général et qu'il a donné, dès le début de son adoption, les résultats les plus satisfaisants. Enfin, le mazout constitue le carburant des moteurs à combustion interne, type Diesel, dont l'usage a pris une extension aussi rapide qu'universelle, tendant à remplacer la machine à vapeur dans la plupart des industries.

* * *

Dans ces conditions, n'était-ce pas imposer au pays un préjudice irréparable que d'empêcher l'entrée d'un produit si précieux et d'entraver ainsi l'essor de l'industrie nationale, mise de ce fait en état d'infériorité vis-à-vis de ses concurrentes étrangères ? Aussi, l'urgence s'imposait à tous les esprits de lever une barrière douanière qui privait la France, déjà déficitaire en charbon, d'un combustible aussi recherché.

C'est dans ce but que fut déposé, dès le 16 janvier 1919, sur le bureau de la Chambre des députés, par le gouvernement de M. G. Clemenceau, le projet

de loi « portant modification du régime douanier des produits pétrolifères en France », qui devint la loi du 7 août 1919.

Il ne s'agit pas d'une réforme totale du régime douanier des huiles minérales ; cette idée est clairement exprimée dans le premier article de la loi, qui définit son caractère général.

« *Article premier.* — Le tarif des huiles minérales et ses règles d'application, y compris la taxe de fabrication, résultant de la loi du 30 juin 1893 et des lois subséquentes sont maintenus sous réserve des dispositions stipulées ci-après. »

Nous reproduisons également l'article 2, qui constitue la partie principale de la nouvelle loi de douane :

« *Article 2.* — A l'importation de l'étranger, les résidus destinés à l'alimentation des moteurs, à la combustion ainsi qu'à la construction ou à l'entretien des routes et voies de communication et répondant aux conditions réglementaires, sont admissibles aux droits de 0 fr. 80 par 100 kilos net en tarif général et de 0 fr. 40 par 100 kilos net en tarif minimum, non compris, le cas échéant, la surtaxe d'entrepôt ou d'origine de 5 francs par 100 kilos net, sous la réserve qu'ils soient destinés à être utilisés tels quels, sans subir aucune modification et transformation dans un établissement exercé ou non. »

C'est la disposition fondamentale de la loi. Le droit d'entrée, absolument prohibitif, sur les rési-

des combustibles est abaissé de 12 francs, au tarif général, et de 9 francs, au tarif minimum, respectivement, à 0 fr. 80 et 0 fr. 40 par 100 kilos. Rappelons également l'innovation, très intéressante, apportée par l'article 3, qui soumet les usines de raffinage à l'exercice des employés de douane, dans le but de faire payer les droits d'importation au moment de la sortie des produits manufacturés des raffineries ; on a dû recourir à ce procédé, sorte de régime d'admission temporaire, devant l'impossibilité où se trouve l'administration des douanes d'apprécier, d'une façon précise et rapide, la teneur des huiles brute en essence et en pétrole lampant, difficulté qui s'était d'ailleurs présentée lors de l'application de la loi du 30 décembre 1873, modifiée en 1881 par suite des nombreuses réclamations qu'elle avait soulevées.

Telles sont les dispositions principales de cette réforme douanière, depuis longtemps réclamée et qui, en rendant pratiquement possible l'importation des combustibles liquides, contribuera au progrès agricole, par l'application des méthodes modernes de motoculture, ainsi qu'à la résurrection de la marine marchande, et facilitera, dans une large mesure, l'œuvre nécessaire de reconstitution industrielle du pays.

CHAPITRE II

Le régime intérieur et la politique de production

Si pour la réforme, dont nous venons de parler, du régime douanier des huiles minérales, la Chambre et le Sénat se sont retrouvés dans un unanime accord, il n'en devait pas être de même pour la question de beaucoup plus complexe, mettant aux prises des intérêts et des conceptions divergents, du régime intérieur des pétroles. Si complexe et si délicate, en effet, que, malgré l'intérêt évident qu'il y avait à donner au pays un régime définitif et à faire cesser l'état d'incertitude, résultant du maintien provisoire d'un régime d'exception, cette question a toujours été différée, au grand préjudice de la stabilité du marché et des intérêts supérieurs de l'économie nationale.

Et cependant, la Chambre a été saisie de la question ; des projets et des propositions de loi ont été déposés et, plusieurs fois depuis le retour à l'état de paix, la question du pétrole fut touchée au cours des débats de la Chambre et du Sénat, sans qu'il fût possible de signaler le moindre progrès vers la solution de ce grave problème.

*
*
*

Le 17 juin 1919, M. Klotz, alors ministre des Finances, déposait sur le bureau de la Chambre d'achat et des députés un projet de loi instituant « le monopole d'importation des huiles raffinées et des essences de pétrole ».

Ce projet avait d'ailleurs été annoncé dès le 27 mai 1919, lors du dépôt du projet de loi ayant pour objet la création de nouvelles ressources fiscales, dans lequel le ministre des Finances disait qu'il s'inspirerait « des résultats de l'expérience qui s'est poursuivie au cours des hostilités », et il précisait sa pensée en ces termes : « Ainsi que nous l'avons déjà déclaré, à l'heure où la nécessité s'impose de faire appel à toutes les ressources susceptibles d'alimenter le Trésor, le problème des monopoles ne saurait être envisagé du seul point de vue doctrinal : les solutions en sont, avant tout, commandées par des questions de fait. »

Que le problème du monopole soit dominé, à l'heure actuelle, par des questions de fait, ce n'est guère contestable ; mais cela ne supprime pas la nécessité de donner aux faits leur juste interprétation et de ne pas leur faire dire ce qu'ils ne peuvent pas dire. Nous verrons d'ailleurs, quant à l'argument en faveur du monopole que l'on a cherché dans l'ex-

périence poursuivie au cours des hostilités, ce qu'il convient d'en penser.

Le projet de M. Klotz comptait quatre articles, très courts, dont nous reproduisons le premier :

« *Article premier.* — L'achat et l'importation des huiles raffinées et des essences de pétrole sont exclusivement réservés à l'Etat. »

Il s'agissait, en définitive, de confirmer la situation de fait et de rendre permanent le régime qui avait été inauguré, d'une façon provisoire, le 29 mars 1919, par la constitution du consortium pétrolier. Le monopole limité de l'achat et de l'importation allait être complété par l'institution de la « régie co-intéressée » du raffinage et du commerce des huiles minérales ; le gouvernement préparait un projet de loi dans ce sens, dont M. Klotz annonçait le dépôt prochain sur le bureau de la Chambre.

Qu'advint-il du projet de monopole dont nous venons d'indiquer le caractère et l'idée inspiratrice ? Renvoyé à la commission du budget et à la commission de législation fiscale réunies, il y resta jusqu'à la fin de la session parlementaire « sans que les deux commissions ainsi réunies aient jamais pu délibérer sur cette importante question avec plus de sept à huit membres dans les séances les plus décisives (1).

1. Henry Bérenger. *Le Pétrole et la France*, p. 285.



Le 26 avril 1920, un vif débat eut lieu à la Chambre des députés, au sujet de l'article 135 du projet de loi ayant pour objet la création de nouvelles ressources fiscales. La Chambre refusa alors de donner son approbation au projet du gouvernement, qui prétendait résoudre en un seul article, d'une rédaction assez imprécise d'ailleurs, le problème si vaste et si complexe du régime des pétroles. Le régime que l'article 135 devait établir était celui de l'autorisation préalable :

« *Art. 135.* — Les importations en France et en Algérie des huiles minérales, brutes et raffinées, essences, huiles lourdes, huiles combustibles, résidus et autres dérivés des pétroles, seront soumises à l'autorisation préalable du ministre des Finances, sur la proposition du ministre des Travaux publics. »

Ce qui provoqua l'opposition de la Chambre, ce fut moins le régime même proposé par le gouvernement, que la façon dont on voulait diminuer l'importance de la question du pétrole, réduite au texte d'un seul article, inséré dans un projet relatif à la création de ressources fiscales, sans que l'on sût très bien quelle était la ressource qu'il allait fournir au Trésor. Aussi, l'article 135 fut retiré et la Chambre vota, dans la séance du 28 avril, un texte différent, qui devint l'article 106 de la loi du 25 juin 1920.

« *Art. 106.* — Les achats et les importations des huiles et essences de pétrole continueront à être faits exclusivement par l'Etat, jusqu'au 31 décembre 1920, dans les conditions où ces achats et importations, sont faits depuis le 21 août 1918. »

Le régime de guerre se trouvait ainsi prorogé jusqu'à la fin de l'année ; la Chambre voulait se donner le temps d'examiner plus soigneusement le problème dont on l'avait saisi et accorder, en même temps, au gouvernement la possibilité d'apporter, après une étude approfondie de la question, un projet plus complet et plus conforme aux intérêts économiques du pays, comportant un programme d'ensemble, qui puisse servir de base à une vraie politique du pétrole.

* * *

Et cependant, bien que le délai que la Chambre s'était donné fût assez long, non seulement elle n'avait établi le régime du pétrole à la fin de l'année dernière, mais à l'heure où nous écrivons ces lignes (1) les choses sont dans le même état d'incertitude et le problème n'est pas plus résolu qu'il ne l'était à l'époque où l'on décidait le maintien provisoire du régime de guerre. On s'est contenté de proroger le régime d'Etat par les lois portant ouverture

de douzièmes provisoires, successivement, jusqu'au 28 février, 31 mars et, finalement, 1^{er} juin 1921.

Il faut dire pourtant que, depuis les débats d'avril, l'évolution dans les esprits semble s'être produite dans le sens de la liberté commerciale, et cela en raison, notamment, du maintien des hauts prix sur l'essence et le pétrole lampant, alors que ces prix ne sont plus, depuis longtemps déjà, en accord avec ceux qui sont pratiqués sur le marché mondial.

* * *

Le gouvernement de M. Georges Leygues avait déposé sur le bureau de la Chambre des députés, dans sa séance du 14 décembre 1920, un projet de loi, élaboré par l'ancien commissaire général aux essences et combustibles, M. Laurent Eynac (1) ; ce projet, tout en abandonnant l'idée du monopole d'Etat, se gardait de donner à l'industrie et au commerce du pétrole la liberté absolue qu'ils réclamaient et tendait, simplement, à l'établissement d'un régime de « liberté contrôlée ».

Plus intéressant d'ailleurs par son exposé des motifs que par les huit articles qui le composent, le projet dont il s'agit ne pouvait être considéré comme apportant une vraie solution au problème du pétrole, car il se bornait à subordonner l'exercice du com-

1. *Journal officiel*. Documents parlementaires, décembre 1920. Annexe n° 1816.

merce et du raffinage du pétrole à l'obtention d'une autorisation préalable, délivrée par le ministre des Travaux publics, laissant le soin d'en déterminer les modalités à un règlement d'administration publique, qui « déterminera, dit l'article 2 du projet, les conditions auxquelles cette autorisation sera accordée et spécialement le concours qui devra être apporté par les bénéficiaires au développement d'une industrie française du pétrole, d'une flotte-citerne battant pavillon français et d'une industrie du raffinage sur le sol national ».

On est en droit de s'étonner de la pauvreté des solutions proposées dans les huit courts articles du projet, qui sont si loin de réaliser les hautes conceptions développées dans l'exposé des motifs, dont nous relevons cette phrase, qui résume, dans une formule éclatante, toute l'importance et toute la gravité du problème :

« Nous ne pouvons nous résoudre à une vassalité définitive du pétrole, qui peut paralyser la France dans ses efforts actuels et futurs d'affranchissement et dégénérer en vassalité politique. »

Renvoyé à la commission des mines et de la force motrice, le projet du gouvernement n'en est plus sorti ; il n'a pas été discuté par la Chambre et ne le sera, très probablement, jamais.

* * *

La nécessité du retour à la liberté commerciale a été proclamée par le gouvernement de M. Aristide Briand, qui, en ce qui concerne le pétrole, a supprimé, dès son arrivée, le commissariat aux essences et combustibles et a fait passer les services qui en relevaient au ministère du Commerce. Cette mesure a été ratifiée ensuite par le Parlement ; dans la loi portant ouverture d'un douzième provisoire applicable au mois de mars 1921 a été inséré l'article dont nous reproduisons ci-après la teneur, voté par la Chambre dans sa séance du 26 février et par le Sénat le 28 février.

Art. 9. — Sont supprimés :

1° Au ministère du Commerce, le sous-secrétariat d'Etat du ravitaillement général ;

2° Au ministère des Travaux publics, le sous-secrétariat des mines et des forces hydrauliques ;

3° Au ministère des travaux publics, le commissariat général aux essences et pétroles.

« Les attributions qui étaient dévolues au commissaire général aux essences et pétroles seront désormais exercées par le ministre du Commerce et de l'Industrie, sous réserve des dispositions énoncées à l'article ci-après ; les services du commissariat général sont à cet effet transférés au ministère du Commerce. »

Ainsi, la suppression de l'organisme qui avait été l'instrument principal de la politique d'Etat, inaugurée dans les derniers mois des hostilités, constituait une indication nette de la politique que le nouveau cabinet entendait suivre, en ce qui concerne le régime intérieur des pétroles, et permettait de supposer le retour prochain aux principes de la liberté commerciale, qui, seuls, peuvent répondre aux intérêts réels des consommateurs, de l'industrie et de la marine nationales.

* * *

En effet, le gouvernement vient de déposer sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi, élaboré par M. Dior, ministre du Commerce, tendant à l'institution d'un régime nouveau, où le contrôle de l'Etat serait réduit dans de telles proportions qu'on serait en présence, si le projet était adopté, d'un régime de liberté quasi-absolue.

L'idée directrice du projet, déposé le 12 avril 1921, est de rendre au commerce du pétrole la liberté, mais d'imposer en même temps aux bénéficiaires de cette liberté, comme contre-partie, une participation financière aux œuvres par lesquelles sera réalisée la politique nationale du pétrole, que le gouvernement a l'intention d'inaugurer.

Le commerce du pétrole est bien subordonné à l'obtention d'une autorisation préalable, délivrée par

le ministre du Commerce, mais cette autorisation sera accordée automatiquement « à toute personne ou société qui souscrit l'engagement de se conformer aux conditions prescrites par la présente loi », et n'aura d'autre raison d'être que de permettre au gouvernement de connaître les personnes disposant de stocks d'essence et de pétrole, pour le cas où des événements quelconques rendraient des réquisitions nécessaires. C'est d'ailleurs dans le même but qu'une déclaration mensuelle des stocks sera exigée de tous les importateurs, qui devront s'engager à conserver en permanence « un stock de réserve représentant au moins, pour chacun d'eux, l'équivalent, par qualité, du quart des quantités dédouanées par lui au cours des douze mois précédents ».

Quant à la participation financière imposée aux importateurs, elle sera proportionnelle à la valeur des importations et revêtira la forme d'une consignation effectuée à la fin de chaque trimestre à la caisse centrale du Trésor public, en valeurs du Trésor à trois mois. Son taux sera fixé par le ministre du Commerce et ne pourra dépasser $1/2$ 0/0 de la valeur des importations, « droit de douane, de consommation et de circulation non compris ».

Voici dans quels termes est déterminée l'affectation du fonds qui sera constitué par les versements des importateurs :

« Les importateurs pourront être appelés à em-

ployer les sommes ainsi consignées, soit à subventionner l'enseignement technique de l'industrie du pétrole, soit à concourir à la formation ou au développement de sociétés ou d'organismes qui pourraient être ultérieurement créés ou autorisés en vue d'assurer, dans l'intérêt du ravitaillement du pays, sous le contrôle et avec la participation de l'Etat, la production ou le transport des essences et pétroles. »

Une réduction de moitié est accordée, en ce qui concerne la dite contribution, aux importateurs possédant ou utilisant des bateaux-citernes portant pavillon français, jusqu'à concurrence d'une somme équivalente à la valeur des dits bateaux. Cette disposition est destinée à encourager la construction d'une flotte pétrolière nationale.

Rappelons encore la suppression, proposée dans l'article 5 du projet, de la taxe de fabrication établie par la loi du 31 mars 1903, dont nous avons analysé les conséquences funestes, lors de son application, pour l'industrie française du raffinage.

Enfin, en ce qui concerne la transition entre le régime actuel et celui de la liberté du commerce, le projet du gouvernement laisse le soin d'en préciser les modalités à un décret rendu sur le rapport du ministre du Commerce et du ministre des Finances, décret qui fixera « les mesures transitoires nécessaires à l'application de la présente, notamment les conditions dans lesquelles les importateurs titulaires

d'une autorisation sont tenus de reprendre, proportionnellement au chiffre des importations effectuées par eux, les stocks constitués par l'Etat et les engagements pris par lui ».

La liquidation des stocks d'essence et de pétrole soulève des difficultés très sérieuses et il paraît qu'elle soit, pour une bonne part, la cause du retard que subit la solution définitive de la question du pétrole.

En effet, ces stocks, s'élevant à 270.000 tonnes et représentant la consommation de cinq mois, ont été achetés à des prix de beaucoup plus élevés que ceux pratiqués actuellement sur le marché mondial.

Qui en supportera la charge ? La situation budgétaire de l'Etat ne lui permet pas de consentir à une perte qui pourrait s'élever à 200 millions de francs. La solution préconisée par le projet du gouvernement est d'imposer l'achat des stocks aux importateurs auxquels des autorisations d'importation seront délivrées et qui pourront établir, pour la vente à la consommation, une péréquation entre les prix anciens et ceux auxquels seront passées les nouvelles commandes.

On comprend sur qui pèsera le fardeau des achats onéreux effectués par le commissaire aux essences et combustibles, au cours de l'année dernière. Avec le système de la péréquation, il faut compter un délai minimum d'une année pour que les prix de vente, en

France, soient ramenés au taux pratiqué sur le marché mondial.

Telles sont, dans leurs lignes générales, les dispositions du projet sur le régime des pétroles.

* * *

Quel accueil fera-t-on au projet du gouvernement ? Il est peu probable qu'il soit accepté facilement par les nombreux partisans du régime d'Etat, si on en juge d'après la passion avec laquelle fut discuté le régime des pétroles, toutes les fois que cette question, fit l'objet des débats parlementaires.

A la veille du débat qui va s'ouvrir et qui mettra aux prises partisans et adversaires du retour à la liberté commerciale, nous voulons tracer le cadre du débat et examiner, brièvement, les arguments qu'on a fait valoir jusqu'ici contre la liberté de l'industrie et du commerce des produits pétrolifères.

* * *

Nous ne voulons pas aborder une discussion de doctrine et mesurer la valeur des arguments que l'on peut invoquer en faveur soit du monopole, soit de la liberté commerciale. Ce serait une discussion d'école, qui embrasserait l'ensemble des institutions économiques et sociales, et qui, dès lors, dépasserait le cadre d'une question spéciale comme celle qui forme l'objet de la présente étude.

Nous nous plaçons uniquement sur le terrain des institutions actuelles, régies par le principe de liberté, qui constitue l'assise fondamentale de l'économie moderne et suivant lequel la puissance politique laisse et assure la liberté de mouvement aux initiatives individuelles, n'intervenant directement dans la vie économique du pays que d'une façon exceptionnelle et pour des raisons déterminées. Or, en envisageant le problème de ce seul point de vue, qui est celui de la réalité économique de l'heure présente, nous ne voyons pas les raisons spéciales qui militeraient en faveur d'une dérogation au régime de droit commun et pour l'établissement d'un régime de gestion d'Etat, soit sous la forme absolue du monopole, soit sous celle d'une régie intéressée.

Sur quoi veut-on s'appuyer pour justifier une pareille solution ? On a parlé de l'expérience de la guerre, et l'ancien commissaire aux essences et combustibles, M. Henry Bérenger, a donné des chiffres, qui établiraient le succès de l'Etat et les bénéfices que sa gestion aurait procuré au Trésor. C'est même l'argument le plus en faveur chez les partisans du régime d'Etat, qui mettent en avant l'intérêt du Trésor.

Nous n'avons pas la pensée de critiquer l'œuvre d'étatisation réalisée pendant la période finale des hostilités ; la concentration des forces économiques, sous la forme du consortium pétrolier, ainsi que la

réunion dans une seule main des services administratifs en rapport avec le ravitaillement en essence et en pétrole, s'imposaient, croyons-nous, dans l'intérêt du salut public, et nous ne saurions formuler aucune critique à ce sujet. Limiter les bénéfices particuliers, réalisés à une époque où la nation sacrifiait sur les champs de bataille le plus pur de son sang, mettre un frein à la spéculation, qui n'hésitait à provoquer, par une hausse fantastique, le déséquilibre du marché, c'était là, sans doute, une œuvre de sage politique, dont il convient d'apprécier les résultats salutaires.

Mais nous nous refusons d'attribuer à l'intervention de l'Etat plus de mérite qu'elle n'en a eu. Transportée sur le terrain commercial, la question change complètement d'aspect.

Non seulement la liquidation en cours des stocks de pétrole et d'essence semble devoir se solder par un déficit pour le Trésor, mais, même en ce qui concerne la gestion du commissariat aux essences jusqu'au mois de décembre dernier, il paraît qu'il y ait lieu de faire de notables réductions sur ce qu'on a appelé les « bénéfices » de l'Etat et que l'on peut discuter sur le caractère commercial des dits « bénéfices ».

Un article très documenté, publié dans *la Revue politique et parlementaire* (1), révèle, avec des preu-

1. *Revue politique et parlementaire*, août 1920.

ves à l'appui, l'origine véritable de ces « pseudo-bénéfices ». On y voit comment furent créées les plus-values par des artifices de comptabilité, consistant, par exemple, à compter, dans les prix de revient des produits achetés, des taux de frêt beaucoup trop élevés, établis d'après le taux de réquisition américain, alors que la moitié du tonnage disponible était constitué par des navires naviguant sous pavillon français ou anglais, plus bas de 150 francs par tonne environ ; bien plus, « le commissariat continua à compter dans ses prix de revient, pour les navires américains, le frêt de guerre, qui comprenait environ 100 shillings par tonne d'assurance risques de guerre, alors qu'après l'armistice, cette assurance avait virtuellement disparu. Depuis cette époque, les prix de revient du commissariat devinrent fantaisistes, les factures provisoires de septembre 1919 comportaient encore le frêt Amérique-France de la période de guerre, soit 250 francs environ, alors que le coût du frêt était voisin de 100 francs ».

On a soutenu, pour justifier de semblables procédés, qu'à la place de l'Etat, les raffineurs auraient perçu les différences de frêt, ce qui n'est, à défaut de preuves, qu'une affirmation toute gratuite. Et ce n'est qu'un exemple ; l'article de *la Revue politique et parlementaire*, qui contient une analyse assez minutieuse de la gestion du commissariat aux essences, en indique d'autres. Mais celui cité suffit, à lui seul,

« croyons-nous, pour donner une idée nette de la façon dont furent constitués, en partie du moins, les « bénéfices » du consortium.

Il convient par conséquent de faire de notables réductions sur les chiffres fournis par les partisans du régime d'Etat comme représentant les bénéfices du Trésor.

Et si l'on songe, en outre, à la perte de 15 millions de francs par mois que subit à l'heure actuelle l'Etat du fait de la liquidation en cours des stocks, achetés au taux élevé de l'année dernière, on peut se demander, à juste titre, à quoi se réduisent et à quoi se réduiront, dans quelques mois, les 120 millions de bénéfices, attribués à la gestion du commissariat !

Voilà pour ce qui concerne l'intérêt du Trésor.

* * *

Si donc ce dernier n'a pas trouvé son compte dans un régime de monopole, y a-t-il eu, du moins, des avantages pour le consommateur, qui aurait payé, sous un tel régime, des prix moins élevés que ceux qu'il aurait dû payer dans un régime de liberté commerciale ?

Quant à nous, nous ne saurions nous placer à un autre point de vue pour envisager le problème et en chercher la solution. Toute la question est de savoir lequel des deux régimes, celui de la liberté ou celui du monopole, est le plus à même d'assurer l'appro-

visionnement du pays en abondance et aux plus bas prix possibles, et de fournir, à la fois, un remède à la vie chère et du combustible à bon marché aux industries qui utilisent les produits du pétrole.

Or, sur ce terrain, qui est pour nous capital, la thèse étatiste est difficilement défendable, du moins si on se rapporte à la gestion du commissariat aux essences. On n'a pas besoin d'aller trop loin pour s'en apercevoir. Il suffit de penser que, depuis plusieurs mois, le prix imposé aux consommateurs français pour l'essence et le pétrole est de 30 o/o environ plus élevé que celui auquel ces produits se vendent sur le marché mondial et que cette situation menace de se prolonger — à moins d'un sacrifice par le Trésor d'une somme importante, dont le contribuable ferait, en dernière analyse, les frais — jusqu'à la liquidation des stocks actuels, prévue pour le mois d'octobre prochain.

Nous reproduisons ci-après l'exposé très bref, mais aussi très substantiel, fait à ce sujet à la Chambre des députés, par M. Charles Leboucq (1). Après avoir montré l'importance des stocks accumulés par les achats effectués sous la gestion du commissariat aux essences, M. Charles Leboucq ajoute :

« Ces stocks, il faut les écouler ; et comme nos moyens financiers ne nous permettent pas de perdre,

1. *Journal officiel* du 31 mars 1921. Débats parlementaires.

l'Etat les liquide au prix d'achat. Une baisse de vente à la production et une baisse de frêt se sont produites, mais le consommateur français se voit privé du bénéfice de l'amélioration des prix.

« Bienfaits de l'organisme d'Etat !

« Sous le régime de liberté du commerce, nous paierons l'essence tourisme 168 francs ; sous le régime d'Etat, nous la payons 220 francs en gros et, même à ce prix, l'Etat perd 25 francs sur son prix de revient.

« Sous le régime de la liberté du commerce, nous paierons les pétroles ordinaires 108 fr. 50 ; nous les payons, sous le régime d'Etat, 150 francs en gros et l'Etat, à ce prix, perd 11 fr. 33 à l'hectolitre.

« A ce jeu, le Trésor perd, au total, 15 millions par mois. Sur les 120 millions qui représentent le bénéfice du consortium, il ne restait, le 1^{er} mars, que 60 millions ; le 1^{er} juin, il n'en subsistera que 15. »

Ces chiffres se passent de commentaires. Il est facile d'entrevoir le fardeau qui pèse de ce fait sur la masse des populations rurales, qui utilisent pour l'éclairage uniquement l'huile lampante, et surtout le préjudice immense que l'on inflige à l'industrie nationale, mise ainsi en état d'infériorité par rapport à ses concurrentes sur les marchés internationaux.

* * *

On a mis parfois en avant, à l'appui du monopole des achats et des importations, la perspective d'une

mainmise de la Standard Oil sur le marché français, et on a épilogué sur les dangers que présenterait pour le pays le monopole du trust américain.

Que faut-il en penser ? A notre avis, cette façon d'envisager le problème pétrolifère témoigne d'une compréhension erronée de la situation du marché mondial. Nous croyons — et nous l'avons dit dès le début de notre étude — que la solution du problème soulevé par le régime intérieur des pétroles est conditionnée, dans une large mesure, par la situation générale du marché mondial.

Mais il ne faut pas oublier que cette situation a complètement changé. L'heure n'est plus où la Standard Oil était maîtresse incontestée des marchés européens et ravitaillait, presque exclusivement, tous les pays consommateurs de notre continent. En face de la compagnie américaine se dresse, à l'heure actuelle, le trust anglo-hollandais, avec sa production annuelle de 15 millions de tonnes et avec sa flotte-citerne de 1.400.000 tonnes, et il est, pour le moins, exagéré de parler, dans ces conditions, de la toute-puissance du trust américain et du danger qu'il y aurait à lui faciliter, par la liberté commerciale, l'accaparement du marché français.

Il convient de rappeler d'ailleurs que, depuis l'armistice, de nouvelles sociétés pétrolifères ont été fondées, par l'association de capitaux français et étrangers, et que plusieurs de ces sociétés sont con-

trôlées par la Royal Dutch-Shell, qui en a souscrit la majorité des actions. Citons la *Société pour l'exploitation des pétroles*, au capital de 20 millions de francs, et la *Société maritime des pétroles*, cette dernière ayant dans son conseil d'administration l'ancien ministre des Finances, M. François Marsal.

C'est dire que la puissante compagnie anglo-hollandaise s'intéresse désormais au marché français et qu'il faut s'attendre, dès que la liberté sera rendue au commerce des pétroles, à une concurrence entre les deux trusts, avec tous les avantages qui peuvent en résulter, quant au prix des produits pétrolifères, pour les industries nationales, ainsi que pour les populations des campagnes.

Pour les mêmes raisons, il ne paraît pas probable, comme on a essayé de le faire croire, que le retour au régime de liberté soit susceptible de favoriser le rétablissement du monopole de fait que détenait, avant la guerre, le syndicat des raffineurs.

Il était possible au Syndicat, fort de l'accord qui le liait au trust américain, de dominer le marché et de supprimer la concurrence des importateurs français de raffiné et d'essence ; mais, depuis l'armistice, non seulement la Royal Dutch cherche à se créer une place sur le marché français, en fondant des filiales, mais la Standard Oil, elle-même, paraît décidée à assurer la vente de ses produits par des sociétés soumises à son contrôle ou constituées avec sa partici-

pation. C'est du moins ce que laisse supposer la constitution récente de la *Standard franco-américaine*, fondée au capital de 20 millions de francs, avec M. Jules Cambon, comme président, et M. Bedford, président de la Standard Oil, comme vice-président.

De ce qui précède, on voit combien peu fondée apparaît la crainte de voir, dans un régime de liberté, la Standard Oil imposer son monopole au marché français. En réalité, l'argument que les partisans du régime d'Etat cherchent dans la nécessité de défendre le marché intérieur contre le monopole étranger se retourne contre leur propre thèse, car il est plus à craindre que l'Etat, s'il voulait garder le monopole et s'il était livré à ses propres moyens, serait amené à établir des relations étroites avec l'un des deux grands trusts et à assurer, finalement, le ravitaillement du pays par une compagnie unique. Comme le disait, à la Chambre des députés, M. Antoine Borel, sous-secrétaire d'Etat des mines et forces hydrauliques :

« Si l'Etat continuait à être le seul acheteur, ne possédant pas d'outillage, n'ayant d'agents techniques dans les divers pays du monde, il serait fatalement obligé de se livrer à une seule société » (1).

1. *Journal officiel* du 27 avril 1920. Débats parlementaires.

* * *

Que penser aussi de l'argument consistant à invoquer la défense nationale ?

Nous savons le rôle décisif joué par le pétrole dans la campagne de 1918, et nous ne saurions méconnaître l'importance qui s'attache à sa possession, au point de vue de la préparation et de la puissance militaire du pays. Ce sont des vérités déjà banales et hors de toute controverse. Mais est-ce à dire que le monopole d'Etat soit le régime qui garantisse le mieux à la France son ravitaillement dans le cas où elle serait contrainte à repousser par les armes une nouvelle agression du dehors ?

C'est là une affirmation toute gratuite.

Et l'argument que l'on cherche dans la situation où se trouvait la France, en 1914, en ce qui concerne le ravitaillement en pétrole, n'en est pas un. En effet, on a parlé du manque de préparation résultant du régime de liberté et on a fait un grief aux raffineurs d'avoir mis leur petite flotte de navires-citernes — sauf trois unités — sous pavillon anglais, pour jouir d'un régime de navigation moins onéreux.

L'Angleterre avait commencé par la réquisition de la flotte-citerne des raffineurs français ; ces navires battant pavillon britannique, le gouvernement anglais était en droit de le faire. Mais, par suite d'arrangements intervenus entre les gouvernements

respectifs, les raffineurs furent remis en possession de leurs bateaux.

On a tenté d'en tirer un argument contre les raffineurs, directement, et, indirectement, contre le régime de liberté commerciale. « La fortune a voulu, dit M. Henry Bérenger, que ce pavillon fût britannique et que la Grande-Bretagne fût notre alliée. Mais supposez qu'il n'en eût pas été ainsi : quel serait devenu le ravitaillement de la France dès le début de la guerre » (1).

Il n'est pas admissible de formuler des jugements fondés sur de semblables raisonnements. Car il serait facile de répondre par une question du même genre : Quel serait devenu le ravitaillement de la France, possédant une flotte de bateaux-citernes, si le sort avait voulu que l'attitude des Etats-Unis, qui ont fourni 80 o/o du pétrole consommé dans la période de 1914-1918, fût hostile aux Alliés et que ceux-ci fussent privés du pétrole américain ? La réponse n'est pas douteuse.

N'arrive-t-il d'ailleurs pas à cette même conclusion, dans un autre ouvrage où, après avoir constaté la dépendance dans laquelle se trouve encore l'Europe de la production américaine, l'ancien commissaire aux essences s'écrie :

« Au cas d'un conflit entre les deux continents,

1. Henry Bérenger, *la France et le pétrole*.

l'Europe pourrait avoir, dans ses grandes bases navales, les plus belles flottes, dans ses parcs les plus belles réserves de camions et d'avions, tout cela ne serait qu'une vaine ferraille, par suite du manque d'huile lourde dans les cales et d'essence dans les réservoirs » (1).

Il est évident que la sécurité du ravitaillement, dans les conditions actuelles du marché international, ne saurait dépendre ni de la possession d'une flotte de bateaux-citernes, ni du régime adopté pour le commerce et l'industrie des huiles minérales, que ce soit la liberté commerciale ou le monopole, et qu'il n'y a qu'un remède qui puisse assurer, à la fois, la sécurité et l'indépendance du ravitaillement en pétrole : une production nationale, par des ressources propres, à trouver soit dans le sol de la métropole, soit dans celui des colonies ou des pays de protectorat ; en dehors de cela, toute aspiration vers l'indépendance est illusoire.

* * *

C'est de ce côté que doivent être dirigés tous les efforts, toutes les énergies, toutes les initiatives, celles de l'Etat aussi bien que celles, non moins précieuses, des sociétés pétrolifères.

Il faut faire entrer dans les zones d'influence fran-

1. Henry Bérenger, *la Politique du pétrole*, p. 44.

çaise des régions dont la richesse en huile minérale ne fait plus de doute. Les erreurs, s'il y en a eu, sont peut-être réparables.

Il faut, en outre, que l'Etat prête tout son concours et tout l'appui diplomatique dont il peut disposer, pour faciliter aux sociétés pétrolifères françaises l'acquisition de participations et de contrôles dans les pays producteurs, où il y a encore des exploitations qui ont échappé à la main-mise des grands trusts américain et anglo-hollandais. En tous cas, c'est là l'œuvre qui incombe à la diplomatie du pétrole ; nous verrons ce qui a été fait sur ce terrain et ce qui reste à accomplir.

Mais il y a une autre tâche à exécuter, qui ne relève nullement de l'activité diplomatique, où l'on est obligé de compter avec des intérêts et des volontés qui peuvent ne pas être toujours en accord avec ceux du gouvernement français ; un vaste travail de prospection et de forage doit être entrepris, dans le plus bref délai possible, dans le sol de la métropole, des colonies et des pays de protectorat français, partout où des données géologiques ou des manifestations de surface laissent supposer l'existence, dans les profondeurs du sol, de richesses exploitables d'huile minérale.

C'est là, sans doute, une œuvre ingrate, mais dont l'urgence est d'un intérêt vital pour le pays et dont la réalisation incombe à l'activité persévérante

et combinée des sociétés pétrolifères et du ministère des travaux publics.

* * *

De nombreuses manifestations de surface permettent de croire à l'existence de gisements de pétrole dans le sol français. Mais les manifestations de cette sorte ne constituent pas une indication certaine de l'existence de gisements susceptibles d'une exploitation industrielle, qui n'est pratiquement possible, en raison des dépenses considérables qu'elle nécessite, que lorsqu'on est en présence de gisements dont la richesse soit suffisamment rémunératrice du travail et des capitaux engagés dans l'entreprise. Or, les déductions géologiques manquent de certitude sur ce point, et il n'est guère possible de connaître la richesse des gisements, dont les manifestations de surface indiquent la présence, qu'en effectuant de nombreux forages, pour découvrir les poches de pétrole, ce qui comporte de grands aléas, ces recherches étant dans nombre de cas infructueuses.

Ces difficultés sont à considérer ; il ne faut pas se les dissimuler.

Mais il convient d'ajouter que, lorsqu'au cours de ces travaux de recherche un forage a découvert une poche de pétrole, la richesse qui jaillit des profondeurs est tellement considérable que, généralement,

le travail et les capitaux dépensés sont largement rémunérés et qu'on n'a pas à regretter l'effort effectué.

* * *

Qu'a-t-il été fait jusqu'ici pour la prospection et la mise en valeur des richesses françaises en huile minérale ?

Si l'on envisage d'abord ce qui a été accompli pour la valorisation des richesses probables de la métropole, on constate qu'aucune recherche sérieuse n'a été tentée, dans ce sens, jusqu'à la guerre ; et cependant, des indices prometteurs permettent de supposer qu'il pourrait y avoir du pétrole en Auvergne, dans l'Isère et dans les Landes. C'est par des prospecteurs américains que furent faites, au cours des hostilités, les premières recherches méthodiques, au sud de Clermond-Ferrand ; abandonnés par eux, au moment de l'armistice, leurs travaux furent continués, depuis lors, par des professionnels roumains et galiciens. Voilà à quoi se réduisent tous les travaux de prospection, pour ce qui concerne le sol de la métropole.

Rappelons cependant les efforts, assez suivis, qui furent faits pour la mise en valeur des gisements de schistes bitumeux, surtout de ceux d'Autun, qui sont les plus riches et dont l'exploitation a donné des résultats qui, sans être considérables — 7.000 à

8.000 tonnes d'huile par an, — peuvent, tout de même, justifier des espérances pour l'avenir. Mais la cherté de la houille, employée comme combustible par les usines d'Autun, rend la fabrication d'huile extrêmement onéreuse et augmente d'autant le prix de revient des produits sortant de l'usine.

C'est là une difficulté assez sérieuse, si l'on pense surtout que le rendement des schistes en huile n'est pas très élevé : 7,5 à 8 0/0, c'est-à-dire 7.500 à 8 kilogrammes d'huile par 100 kilogrammes de schiste.

Avec le retour de l'Alsace, la France s'est trouvée en possession d'une importante exploitation pétrolifère, à Pechelbronn, occupant une superficie de 4.500 hectares et donnant une production annuelle de 50.000 tonnes d'huile brute, correspondant à peu près à la consommation de l'Alsace.

On voit bien que les ressources de la métropole ne représentent qu'une part infime, par rapport aux besoins du pays en produits pétrolifères, si l'on songe surtout à l'accroissement notable de la consommation, qui est passée, pour ce qui concerne l'essence et le pétrole lampant, de 400.000 tonnes, avant la guerre, à plus de 600.000 tonnes, à l'heure actuelle ; et il faut ajouter à ce chiffre celui de la consommation du mazout, dont l'importation — rendue possible depuis la modification du tarif douanier par la loi du 7 août 1919 — pourrait s'élever à plusieurs millions de tonnes par an.

Voyons maintenant ce qui a été fait jusqu'ici pour la valorisation des richesses pétrolifères des possessions françaises d'outre-mer.

Les recherches, peu suivies, qui ont été faites à Madagascar n'ont pas encore abouti à la découverte de poches exploitables.

De même, les forages effectués, depuis 1907, au Maroc, par une société française, n'ont pas donné jusqu'ici des résultats appréciables.

C'est en Algérie que les forages exécutés ont donné les résultats les plus encourageants. Dès 1903, une compagnie anglaise avait obtenu une concession à Aïn-Zeft et, peu après, le groupe Pearson, également anglais, fondait la *Société cointéressée des pétroles algériens*, au capital de 10 millions de francs.

Notons encore, parmi les sociétés constituées, ou en voie de constitution, pour l'exploitation des gisements algériens, la *Société algérienne des pétroles de Tilionanet*; c'est une compagnie franco-anglaise, fondée au capital de 1.500.000 francs, qui extrait des puits forés à Cheliff, dans la province d'Oran, quelques centaines de tonnes par mois.

*
* *
*

Des indications sommaires que nous venons de donner sur les ressources de la métropole et des colonies, il ressort que la production nationale est,

à l'heure actuelle, tout à fait insignifiante par rapport aux exigences accrues de la consommation intérieure.

Faut-il, pour cela, conclure à la pauvreté du sol français en huiles minérales et abandonner la perspective d'une production française, complètement indépendante ? Ne convient-il pas, au contraire, de considérer plus attentivement la question et de procéder, avec des moyens plus proportionnés aux exigences, à une œuvre nécessaire, afin d'arriver à une connaissance plus exacte de la réalité, en ce qui concerne l'existence du précieux liquide, là où des manifestations ou des déductions la font supposer ?

Les recherches faites jusqu'en ce moment sont totalement insuffisantes et ne peuvent servir aucunement de base à une évaluation quelconque des ressources nationales en huiles minérales.

Les efforts commencés doivent être poursuivis et intensifiés ; l'initiative de l'Etat peut et doit s'exercer sur ce terrain, où elle n'a pas les inconvénients qui accompagnent son intervention dans le commerce et l'industrie des produits pétrolifères. Pour les travaux de prospection et de forage, cette intervention est nécessaire même, devant la timidité des initiatives particulières, que les risques inhérents à ces travaux éloignent de ce genre d'entreprise.

Non seulement les travaux exécutés jusqu'ici sont insuffisants, mais il y a des régions où l'existence de

gisements est à présumer et qui n'ont fait l'objet d'aucune recherche sérieuse. M. de Launay démontrait, par des données scientifiques, en 1913, dans une communication faite à l'Académie des Sciences, l'existence possible de gisements pétrolifères au Tonkin et au Laos. Il est de toute nécessité que des travaux sérieux soient entrepris dans ces régions, voisines des plus riches gisements pétrolifères de l'Asie.

Et que l'on ne se sente pas découragé devant la nécessaire persévérance et devant les risques que comporte la réalisation d'une œuvre aussi immense. Qu'on songe à l'activité tenace déployée, pendant douze ans, par les prospecteurs hollandais, avant la découverte des richesses qui gisaient dans le sol des Indes néerlandaises, où les travaux de recherches n'ont abouti à des résultats si heureux que grâce au concours du gouvernement hollandais ; et n'oublions pas aussi que, tout récemment encore, on ignorait la valeur réelle des gisements mexicains, qui ont jeté, en 1920, sur le marché mondial 20 millions de tonnes de produits pétrolifères et ont porté, de ce fait, la production mondiale de l'année dernière au chiffre formidable de 93 millions de tonnes.

La politique de production nationale, dont nous esquissons l'idée générale, s'impose. Quand on connaît les multiples applications de cette précieuse matière première qu'est le pétrole, quand on songe que sa supériorité, comme combustible, le rend pré-

férable à la houille dans les navires de commerce et de guerre ; quand, d'autre part, on envisage la possibilité d'un déséquilibre, toujours à craindre, entre la production et la consommation mondiales, d'où, comme conséquence, la nécessité pour les pays producteurs de restreindre leurs exportations et, finalement, de réserver leur production aux besoins de la consommation intérieure, il apparaît, nettement, que la question du pétrole intéresse au plus haut degré l'avenir économique de la nation et qu'il est de toute nécessité d'entamer une politique vigoureuse, pour assurer le ravitaillement du pays, dans l'avenir, par des ressources indépendantes, situées en terre française, ou soumise à l'influence française, et possédées par des capitaux également français.

CHAPITRE III

L'Action diplomatique

L'importance du rôle joué par le pétrole dans la période des hostilités plaçait, tout naturellement, la question du pétrole parmi les plus débattues au cours des négociations qui ont précédé la signature des traités de paix.

C'est grâce à un ravitaillement abondant en com-

bustibles liquides que les superdreadnoughts anglais ont pu fermer aux Allemands les voies maritimes et établir un blocus efficace, qui a été un des gages les plus précieux de la victoire ; c'est aussi grâce à l'essence des gisements américains, ainsi qu'à l'excellente essence-aviation des Indes néerlandaises, qu'à l'heure des batailles décisives, en 1918, le maréchal Foch a pu exécuter, avec des résultats si heureux, la conception des surprises stratégiques, basée sur la possibilité de concentrer rapidement des forces nombreuses sur quelques points précis, ce qui fut réalisé grâce aux camions automobiles, dont étaient pourvues, en grand nombre, les armées alliées.

Si on pense, en outre, aux multiples applications du pétrole et de ses dérivés dans la plupart des industries, on devine l'importance que devaient attacher les hommes d'Etat des pays alliés à la possession du précieux liquide, soit en vue de la lutte économique sur les marchés du monde, soit en prévision de conflits futurs — sans doute bien improbables, mais qu'on ne peut écarter complètement du champ des possibilités de l'avenir — et on comprend, surtout, l'importance de cette matière première pour l'empire britannique, pour lequel le pétrole est devenu « ce qu'hier était le charbon, le lien du grand corps maritime qu'est l'empire » (1).

1. A. Tardieu, article dans *l'Illustration* du 19 juin 1920.

Quelle était la situation de la France au lendemain de l'armistice, en ce qui concerne la possession de richesses pétrolifères, et quel était le problème à résoudre par ceux à qui la nation avait confié la représentation et la défense de ses intérêts ?

Nous avons montré, dans le chapitre précédent, que, jusqu'à la guerre, la France a été — et elle l'est encore — un pays essentiellement consommateur, tributaire de l'étranger pour son ravitaillement en pétrole, et nous avons insisté sur le suprême intérêt qu'il y aurait à faire cesser cet état de choses et à entamer, dans ce but, une politique ferme de production nationale, qui serait en même temps une politique d'affranchissement économique. La tâche qui incombe de ce fait à la diplomatie française, c'est, avons-nous dit, de faire entrer dans les zones d'influence française des régions dont la richesse en huiles minérales ne fait plus de doute et de prêter son précieux appui aux efforts faits par les sociétés pétrolifères françaises, pour l'acquisition de participations et de contrôles, dans les pays producteurs où des exploitations pétrolifères sont restées plus ou moins indépendantes des deux grands trusts, qui imposent en ce moment leur loi au marché mondial.

* * *

La nécessité d'inaugurer une telle politique était apparue clairement aux représentants français à la

Conférence de la paix, si on en juge d'après la place occupée par la question du pétrole dans les négociations franco-britanniques, avant comme après la signature du traité de Versailles. Une coordination et une centralisation des documents et de toute l'activité diplomatique, concernant le problème du pétrole, paraissaient utiles, et le président du Conseil, M. G. Clemenceau, les réalisa en la personne du commissaire général aux essences et combustibles, M. Henry Bérenger, dont il étendit les attributions, déjà très importantes, en lui confiant le mandat de cette centralisation, par une lettre en date du 30 janvier 1919, dont nous reproduisons ci-dessous la teneur :

« La question des pétroles s'annonce comme devant être l'une des questions économiques les plus importantes à la Conférence de la paix. Elle intéresse au plus haut point l'avenir de notre défense nationale, aussi bien que celui de notre prospérité générale.

« Il y a donc le plus grand intérêt à ce que cette question ne soit pas abordée par la France en ordre dispersé à la Conférence de la paix.

« Le commissaire général aux essences et combustibles, qui a, par décret du 21 août 1918, la délégation permanente du gouvernement pour traiter la question du pétrole, tant au point de vue interallié

et international qu'au point de vue des répartitions et des ravitaillements civils et militaires, doit centraliser tout le problème pétrolifère et en présenter au gouvernement les solutions en vue de la paix.

« J'ai donc décidé de vous confier le soin de cette centralisation et de cette présentation qui sera faite par le commissariat général aux essences et combustibles. J'ai prié par lettre du même jour les ministres intéressés de vouloir bien renvoyer à votre examen toutes les questions industrielles, commerciales, financières et économiques, interalliées ou internationales, concernant les pétroles. »

Signé : CLEMENCEAU

Le commissaire aux essences entreprit la centralisation dont on le chargeait, et tout un programme fut élaboré ; communiqué officiellement au gouvernement anglais, ce programme exposait le point de vue du gouvernement français au sujet du problème pétrolifère et tendait, d'une façon générale, à assurer à la France une participation à égalité dans l'exploitation de toutes les ressources disponibles de pétrole.

Les revendications françaises furent accueillies favorablement par le gouvernement de Londres ; et cependant, bien que les négociations relatives à cette importante question aient été entamées dès l'ouverture de la Conférence de la paix, elles ne devaient aboutir à un règlement définitif qu'au cours de l'an-

née dernière, par la signature de l'accord de San Remo, le 24 avril 1920. Ce fut la difficulté de trouver une formule acceptable par les deux gouvernements dans les questions de Mésopotamie et de Syrie, qui empêcha les négociations sur le pétrole d'aboutir, avant cette date, à un accord définitif.

Nous ne croyons pas sans intérêt d'exposer ici, brièvement, l'origine et la signification des difficultés que rencontra, et que rencontre encore, le règlement définitif du problème de la Mésopotamie ; qu'on n'oublie pas que les désaccords existant actuellement entre les gouvernements de Londres et de Washington ont pour principale source le règlement de cette même question de Mésopotamie, qui est, avant tout, une question pétrolifère.

*
* * *

Le 19 mai 1914 furent arrêtées à Londres, sous les auspices du gouvernement britannique, les bases d'une compagnie pétrolifère, la *Turkish Petroleum Co* ; un protocole fut signé, à cette date, par sir Eyre Crowe, ministre plénipotentiaire, au nom de la Grande-Bretagne, par M. de Kuhlmann, conseiller à l'ambassade allemande à Londres, au nom de l'Allemagne, et par les représentants des groupes intéressés. 75 0/0 du capital de la nouvelle compagnie furent souscrits par trois sociétés anglaises : la *National Bank of Turkey*, l'*Anglo Persian Oil Co* et

l'*Anglo-Saxon Petroleum Co* et 25 0/0 furent attribués à la *Deutsche Bank* de Berlin. La France n'avait pas participé à la constitution de cette société.

Le 28 juin de la même année, le gouvernement britannique obtint du sultan, au profit de la *Turkish Petroleum Co*, après une négociation de plusieurs années, achevée par son ambassadeur à Constantinople, sir Louis Mallet, la concession exclusive de tous les gisements de pétrole, découverts ou à découvrir dans les vilayets de Bagdad et de Mossoul.

La participation allemande prit fin au début des hostilités, le gouvernement anglais ayant saisi et liquidé la part allemande aux mains du *Public Trustee*. Telle était la situation de la dite compagnie, devenue, par suite de la guerre, purement anglaise et jouissant du monopole exclusif de l'ensemble des ressources pétrolifères de la Mésopotamie, en vertu de l'iradé du 28 juin 1914.

En 1916, sous le gouvernement de M. Aristide Briand, des négociations furent entamées avec le gouvernement britannique, en vue d'aboutir à un règlement territorial, concernant le sort des possessions du sultan en Asie-Mineure. Il s'agissait de délimiter à l'avance les zones d'influence qui seraient attribuées, respectivement, à la France et à la Grande-Bretagne, lors de la liquidation des affaires turques à la conférence qui se réunirait après la cessation des hostilités.

Les négociations durèrent jusqu'au mois de mai 1916, et un accord fut signé et ratifié par les deux gouvernements.

Cet accord, qui visait, en même temps, la Cilicie, la Syrie et la Mésopotamie et qui plaçait le vilayet de Mossoul, très riche en gisements pétrolifères, dans la zone d'influence française, reconnaissait aux deux puissances signataires un droit de priorité sur les entreprises situées dans les régions relevant respectivement de leur autorité. Mais, par suite de l'opposition manifestée, au cours des négociations, par les compagnies pétrolifères anglaises qui avaient constitué la Turkish Petroleum Co, concessionnaire de la totalité des ressources pétrolifères de la Mésopotamie, le gouvernement français dut, à la demande du gouvernement britannique, qui appuya fortement la réclamation de ses nationaux, renoncer à son droit de priorité et reconnaître, dans les régions qui lui étaient attribuées, y compris Mossoul, les concessions britanniques « ayant date certaine avant la guerre (1) ».

Telle était la situation, lorsqu'au lendemain de l'armistice le problème turc allait être abordé à la Conférence de la paix, en même temps que les autres problèmes soulevés par la disparition de la puissance allemande du concert des forces politiques

1. Nous empruntons ces intéressants détails à l'article cité de M. A. Tardieu.

qui dominant à l'heure présente la destinée des nations.

*
*
*

On comprend ce qu'il y avait de défavorable aux intérêts français dans l'accord de 1916 : la France assumait la lourde charge de l'administration d'un territoire éloigné, avec les difficultés résultant de la précarité des moyens de communication et de transport, et s'interdisait, malgré cela, l'avantage de tirer profit des seules vraies richesses naturelles de cette région pétrolifère.

Aussi, le but poursuivi par M. G. Clemenceau, dans les négociations entamées au lendemain de l'armistice avec le gouvernement de M. Lloyd George, fut-il d'arriver à une révision de l'accord de 1916, de telle sorte que la France se vit attribuer une part déterminée dans l'exploitation des richesses de la Mésopotamie.

Nous avons dit que le programme français de politique du pétrole fut accueilli favorablement à Londres. En effet, dès le 8 avril 1919, un accord fut signé entre M. Henry Béranget, commissaire aux essences et combustibles, et M. Walter Long, ministre anglais du pétrole. Cet accord, ratifié le 16 mai de la même année par le Foreign Office, assurait à la France une participation de 25 o/o dans l'exploitation des richesses présentes et futures de la Mésopotamie.

potamie, une participation à égalité dans les concessions que les deux pays pourraient obtenir en Roumanie, en Galicie et en Russie, et une participation de 34 o/o dans l'exploitation des gisements situés dans les colonies britanniques de la Couronne. La France s'engageait également à garantir au gouvernement britannique une participation de 34 o/o dans l'exploitation des richesses pétrolifères de ses colonies.

Il n'est pas douteux que l'accord Walter Long-H. Bérenger contenait des dispositions très favorables aux intérêts français ; il était de nature à faciliter sensiblement, par la collaboration avec la grande puissance du pétrole qu'est l'Angleterre, la réalisation de cette politique vigoureuse du pétrole, dont la nécessité inspirait l'action du gouvernement français.

Et cependant, malgré les avantages incontestables de l'accord et malgré la ratification dont il fut l'objet, dès le 16 mai 1919, de la part du gouvernement britannique, le président du Conseil, M. G. Clemenceau, refusa de le signer et rendit, par là, impossible tout règlement définitif de la question. La raison de l'attitude adoptée par le chef du gouvernement français se trouve dans les difficultés qui surgirent pour le règlement des questions territoriales relativement à la Syrie. Le cabinet de Londres ayant formulé à ce sujet des exigences nouvelles,

qui furent trouvées inacceptables par le chef du gouvernement français, celui-ci refusa de donner son adhésion à l'accord sur les pétroles ; le point de vue de M. G. Clemenceau était qu'on ne pouvait pas séparer la question des pétroles de Mossoul de l'ensemble des questions, tant économiques que territoriales, concernant le sort de l'Asie Mineure.

Nous n'entrerons pas dans les détails des difficultés soulevées par la question syrienne ; disons seulement que le désaccord persista et que la ratification de l'accord du 8 avril 1919 fut toujours différée, sans qu'une entente complète sur l'ensemble de la question turque puisse intervenir entre les deux gouvernements, jusqu'à la démission de M. G. Clemenceau, qui eut lieu le 17 janvier 1920.

* * *

C'est sous le gouvernement de M. Alexandre Millerand que les questions de Syrie et de Mésopotamie et, avec elles, la question si importante de la politique franco-britannique du pétrole devaient aboutir à un règlement définitif.

Le 24 avril 1920 fut signé, entre autres accords ayant pour objet le règlement de la question turque, un accord sur les pétroles, qui établit les bases d'une politique de coopération franco-britannique, ayant trait non seulement aux pétroles de Mossoul, mais visant également l'action que les deux gouverne-

ments projetaient dans les autres pays producteurs de pétrole, où il leur paraissait possible de créer une place importante aux capitaux français et anglais.

Le principe directeur de cette politique de collaboration est défini, dans la partie préliminaire de l'accord, de la façon suivante :

« Le présent accord est basé sur le principe de la coopération cordiale et de la réciprocité, dans tous les pays où les intérêts pétroliers des deux nations peuvent pratiquement se combiner. »

D'une façon générale, cette coopération serait réalisée sous la forme de sociétés pétrolifères franco-anglaises, jouissant de l'appui commun des deux gouvernements, dans les efforts qu'elles feraient, soit pour l'acquisition de la part allemande, dans les exploitations pétrolifères dont les capitaux allemands ont été éliminés par suite de la guerre, soit pour l'acquisition de nouvelles concessions.

Les pays que vise l'accord — il prévoit d'ailleurs la faculté d'étendre ses dispositions à d'autres pays, par consentement mutuel — sont : la Roumanie, l'Asie-Mineure, les territoires de l'ancien empire russe, la Galicie, les colonies françaises et les colonies britanniques de la Couronne.

Nous avons signalé, en retraçant sommairement l'évolution du marché mondial du pétrole, l'importance des intérêts français dans l'exploitation des

pétroles roumains. Le syndicat des raffineurs français possède entièrement une société pétrolifère roumaine, l'*Aquila franco romana*, et les capitaux français avaient, dès avant la guerre, une participation importante dans plusieurs autres sociétés, telles que la *Steaua romana*, la plus importante des sociétés pétrolifères roumaines, la *Colombia* et l'*Astra romana*, pour ne citer que les plus connues.

Un vide immense s'est produit dans la masse des capitaux qui finançaient, jusqu'à la guerre, la valorisation des richesses roumaines, par la liquidation de la part allemande, qui était, incontestablement, prépondérante, malgré l'importance des capitaux français et anglais.

Le besoin de capitaux pour l'exploitation du pétrole roumain a été considérablement accru du fait des destructions qui ont été opérées, à la demande des représentants britanniques, pour enlever aux armées allemandes cette importante ressource, dont elles auraient pu tirer des profits incalculables, à en juger d'après le témoignage de l'ancien chef du grand quartier général allemand, le général Ludendorff, qui fait dans ses *Souvenirs de guerre* cet aveu significatif :

« Comme l'Autriche ne pouvait nous fournir assez de pétrole et que tous les efforts entrepris en vue d'élever sa production étaient demeurés sans résultat, le pétrole de Roumanie était pour nous d'une importance décisive ».

Qui fournira les capitaux nécessaires aux entreprises roumaines ? La convention de San Remo semble pouvoir favoriser le développement de l'influence française dans la mise en valeur des richesses pétrolifères de la Roumanie. Cette convention vise, en même temps que la part allemande de la Deutsche Bank et de la Disconto Gesellschaft, les terrains pétrolifères, très riches et très étendus, appartenant à l'Etat roumain. Suivant les termes de l'accord, les deux gouvernements s'engagent à soutenir, dans leurs négociations avec le gouvernement roumain, les compagnies constituées par une participation à égalité de capitaux français et anglais :

« Toutes les actions appartenant à des concessions ex-ennemies qui pourront être acquises et tous autres avantages résultant de ces négociations, seront partagés dans la proportion de 50 o/o en faveur des intérêts britanniques et 50 o/o en faveur des intérêts français. Il est entendu que dans la ou les sociétés à constituer en vue de la direction et de l'exploitation des dites actions, concessions et autres avantages, les deux pays jouiront de la même proportion de 50 o/o pour tout autre capital souscrit, aussi bien que pour les représentants au conseil d'administration et le nombre de voix ».

La partie de l'accord consacrée aux territoires de l'ancien Empire russe est rédigée en termes généraux et se borne à énoncer que « les deux gouvernements

accorderont leur appui commun à leurs ressortissants respectifs dans leurs efforts communs pour obtenir des concessions pétrolifères. »

La partie traitant des pétroles de la Mésopotamie est la plus développée et la plus complète, quant aux modalités de son exécution. Elle tend à assurer à la France, dans l'exploitation des gisements de Mossoul, une participation de 25 o/o, ce qui correspond à la part de la Deutsche Bank dans le capital de la Turkish Petroleum C^o, concessionnaire, on le sait, dès avant la guerre, de la totalité des ressources pétrolifères de la Mésopotamie. Une participation de 20 o/o dans le capital de la société qui exploitera les pétroles de Mossoul est réservée au gouvernement indigène, « les Français participant pour moitié dans les premiers 10 o/o de cette participation indigène et la participation additionnelle sera fournie par chaque participant dans la proportion de ce qu'il détiendra. »

En outre, le gouvernement britannique s'engage à appuyer les arrangements que le gouvernement français pourrait passer avec l'Anglo Persian C^o, concernant des fournitures de pétrole.

D'autres dispositions définissent les facilités que le gouvernement français prend l'engagement d'accorder, relativement « à la construction de deux pipelines distinctes, avec des voies ferrées nécessaires à leur construction et leur entretien, et au transport

du pétrole de la Mésopotamie et de la Perse à travers les sphères d'influence française jusqu'à un ou plusieurs ports de la Méditerranée orientale à désigner par les deux gouvernements et d'un commun accord ». Ces facilités consisteront surtout dans l'exonération des droits d'exportation ou de transit pour le pétrole ainsi transporté.

En ce qui concerne les colonies françaises, la convention porte que « le gouvernement français accordera des facilités à tout groupe ou groupes franco-britanniques de bonne réputation, présentant les garanties nécessaires et en règle avec les lois françaises pour l'acquisition de concessions pétrolifères dans les colonies françaises, protectorats, zones d'influence, y compris l'Algérie, la Tunisie et le Maroc ». Rappelons également la disposition, très heureuse, tendant à assurer le maintien de la direction et du contrôle français, dans les sociétés pétrolifères qui seront constituées pour l'exploitation des richesses coloniales de la France, ainsi conçue :

« Il importe de remarquer que le Parlement français a décidé que dans tout groupe ainsi formé, les intérêts français devront être représentés dans une proportion d'au moins 67 o/o. »

Enfin, la convention garantit aux citoyens français qui désireraient s'intéresser à l'exploitation du pétrole dans les colonies britanniques de la Couronne « des avantages identiques à ceux que la

France accorde aux ressortissants britanniques dans les colonies françaises. »

Telles sont les dispositions essentielles de la convention pétrolière de San Remo, qui tend à la réalisation, sur la base de la réciprocité, d'un chapitre important de la politique interalliée de coopération économique, qui est la forme la plus tangible de la continuation, dans l'après-guerre, de cette solidarité franco-britannique d'où est sortie la victoire.

* * *

Il serait prématuré, croyons-nous, de porter un jugement d'ensemble définitif sur l'acte signé le 24 avril 1920.

Sa valeur dépend uniquement de la façon dont on fera l'application des dispositions qu'il énonce, et ce n'est que lorsque ces dispositions seront exécutées, partiellement du moins, et qu'on sera ainsi sur la voie des réalisations, qu'il sera possible de mesurer, à leur juste valeur, les avantages que l'accord réserve à la France.

Les critiques dont il a été déjà l'objet manquent, pour la plupart, de base sérieuse. Il est excessif, par exemple, d'affirmer que l'accord de San Remo livre les richesses pétrolifères des colonies françaises à l'Angleterre, parce que les sociétés formées pour l'exploitation des dites richesses seraient amenées à s'adresser aux techniciens anglais et à l'industrie

anglaise, pour les travaux de forage et d'exploitation et pour l'outillage dont elles auront besoin.

On ne comprend pas très bien comment on peut risquer pareille affirmation, quand l'accord établit, en des termes qui ne prêtent à aucune équivoque, que le capital des sociétés franco-anglaises, auxquelles il accorde sa protection, devra être français dans la proportion de deux tiers et que, dès lors, le contrôle de ces exploitations appartiendra à des groupes français, qui pourront, pour les fournitures nécessaires, s'adresser, librement, à qui ils l'entendront et au mieux de leurs intérêts, en attendant le moment où l'industrie nationale sera apte à fournir elle-même l'outillage nécessaire aux exploitations pétrolifères.

Si la convention du pétrole présente des côtés faibles, qui puissent justifier, dans une certaine mesure, les critiques de ses adversaires, ce n'est pas sur ce terrain qu'il faudra les chercher.

* * *

C'est sur le terrain diplomatique et lorsqu'on envisage les conséquences internationales qu'il a déjà produites et qu'il pourra produire encore, car le problème reste entier, qu'il semble possible de parler, dès maintenant, des imperfections de l'acte du 24 avril 1920.

C'est l'idée qu'il tendrait à l'exclusion des Amé-

ricains des champs pétrolifères disponibles dans le monde et l'interprétation dans ce sens donnée, non seulement par la presse américaine, mais aussi par les cercles dirigeants de Washington, qui permettent de douter de la possibilité d'exécuter, dans leur intégralité, les dispositions arrêtées à San Remo, surtout en ce qui concerne les pétroles de la Mésopotamie, qui forment, pourtant, le principal objet de l'accord.

Quelle a été, en effet, l'attitude des Etats-Unis depuis la publication du texte de la convention pétrolière de San Remo ? Plusieurs notes de protestation ont été envoyées, soit au Foreign Office, soit au Conseil de la Société des Nations.

Dans ces notes, le gouvernement de Washington pose d'abord en principe, au sujet de tous les problèmes nés de la guerre et posés par la paix, que leur règlement devra être tenu pour incomplet, tant que les Etats-Unis n'auront pas été consultés et n'auront pas fait connaître leur sentiment. Or, il ne faut pas oublier que l'attribution à la Grande-Bretagne du mandat sur la Mésopotamie a été décidée à San Remo, par le conseil suprême, sans que les Etats-Unis aient été consultés.

Ensuite, pour ce qui concerne plus spécialement les pétroles de Mossoul, le gouvernement américain, tout en contestant la validité de la concession britannique d'avant la guerre, affirme que la reconnais-

sance des droits qui appartiendraient à la Turkish Petroleum Co° signifierait l'introduction de la *porte fermée* en Mésopotamie, en violation du pacte de la Société des Nations, qui, dans ses dispositions relatives aux mandats exercés au nom de la Société, oblige le mandataire à assurer « aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce ».

Se basant donc sur les dispositions du Pacte, le gouvernement des Etats-Unis réclame l'application du *traitement égal* aux ressortissants de tous les pays alliés et associés, pour tout ce qui concerne les concessions et l'exploitation des richesses pétrolifères de la Mésopotamie.

Se prévalant de sa qualité de membre de la coalition victorieuse de la guerre, le gouvernement de l'Union américaine dénie le droit, soit à la Société des Nations, soit à l'un quelconque de ses mandataires d'exclure les citoyens américains de l'égalité de droit sur les territoires arrachés au contrôle ennemi, par les efforts réunis des alliés et des associés, dont font partie les Etats-Unis. Le fait par ceux-ci de n'avoir pas ratifié le traité de paix ou de ne s'être pas affiliés à la Société des Nations ne fournit, disent les notes américaines, aucune justification pour une exclusion des citoyens américains.

Telles sont les réclamations formulées par le gouvernement de Washington. Il convient de les consi-

dérer avec l'attention due à l'autorité dont elles émanent.

*
* * *

On ne saurait méconnaître l'importance de l'aide américaine aux heures critiques de la bataille et le rôle plus considérable encore qui lui revient dans le relèvement économique de notre continent.

Mais on ne peut s'empêcher d'être surpris que le gouvernement américain ait pu formuler des exigences si contraires aux principes les plus indiscutables du droit. S'il était vrai, comme l'affirme le secrétaire d'Etat américain, Mr Colby, dans sa note du 25 novembre 1920, sur la foi d'informations reçues par le gouvernement de Washington, que « la *Turkish Petroleum Co* ne possédait avant la guerre, en Mésopotamie, aucuns droits pour la concession et l'exploitation du pétrole », il n'y aurait aucun doute que les compagnies américaines pourraient se prévaloir, au même titre que les compagnies britanniques ou françaises, du droit d'obtenir des concessions de terrains pétrolifères dans les territoires mandatés. Il y aurait lieu alors de faire, en toute loyauté, l'application stricte des dispositions démocratiques du Pacte et d'accorder le même traitement à toutes les entreprises appartenant aux ressortissants des pays alliés et associés.

Mais si le contraire est prouvé et si la *Turkish*

Petroleum Co se trouve réellement investie, par le gouvernement ottoman, de la concession exclusive de tous les gisements de la Mésopotamie, comment admettre, comme le veut la thèse officielle américaine, que la reconnaissance de cette concession, antérieure à la guerre, équivaldrait à l'introduction de la porte fermée sur un territoire soumis au mandat, en violation des stipulations du Pacte ?

Que devient alors la règle traditionnelle, suivant laquelle la puissance qui hérite d'un territoire doit reconnaître les droits antérieurement acquis par les particuliers ?

On voit combien il est difficile de défendre la thèse du gouvernement de Washington avec des arguments puisés dans le domaine du droit. Le gouvernement arabe qui fonctionnera sur le territoire mandaté devra, nécessairement, respecter tous les droits acquis avant la guerre, non seulement ceux des ressortissants britanniques, mais aussi et dans les mêmes conditions ceux des ressortissants de tous autres pays alliés ou associés.

Il en sera de même des concessions américaines, s'il est exact, comme on l'a prétendu du côté américain, que la Standard Oil possède des droits pétroliers en Palestine, acquis avant la guerre. Le gouvernement britannique est prêt à reconnaître tous les droits rentrant dans cette catégorie. M. Lloyd George l'a déclaré nettement à la Chambre des Communes :

« S'il en est ainsi, ils ont les mêmes droits que tous autres, à supposer qu'il y ait eu un document signé avant la guerre par le gouvernement turc et il y a lieu pour nous de sauvegarder, s'il en existe, les intérêts de ce genre (1). »

*
* * *

Tel est l'aspect du litige, qui constitue un fait des plus importants, parmi ceux qui dominent la politique internationale d'après-guerre, et la manifestation la plus aiguë de ce qu'on a appelé la « rivalité anglo-américaine ».

Quelle en sera la suite ? Nous ne voulons pas prophétiser là-dessus, mais il nous semble qu'on a beaucoup exagéré la gravité et les proportions du litige. Il n'est pas admissible, malgré la véhémence du langage employé par la presse américaine, qu'après les horreurs que l'humanité vient de traverser, le peuple traditionnellement pacifiste de l'Union américaine puisse songer à autre chose qu'à un règlement amiable du conflit.

Mais nous avons voulu insister sur ce point pour marquer l'importance que les grandes puissances industrielles et navales attachent à la possession des ressources pétrolifères du monde et pour souligner,

1. Débat sur la Mésopotamie, le 23 juin 1920, à la Chambre des Communes, reproduit par l'*Asie Française* de janvier 1921.

encore une fois, la grandeur et les difficultés de la tâche qui incombe, de ce chef, à ceux qui portent la responsabilité de l'avenir économique de la France.

CONCLUSION

Nous voici arrivés à la fin de notre étude. Nous avons essayé d'exposer avec le plus de netteté possible, telle qu'elle se présente sous ses divers aspects, la question du pétrole en France.

Tâchons maintenant d'embrasser dans un regard d'ensemble les faits que nous venons d'analyser et d'en dégager le sens et la portée, afin de mettre en lumière, en les rapprochant, les idées directrices qui dominent, à l'heure présente, le problème si varié, si complexe et si vaste, que soulève la politique nationale du pétrole. Que voyons-nous ?

A peine l'extraction en grand de l'huile minérale engendrait-elle une industrie nouvelle, qu'un phénomène de concentration à outrance se dessinait et se développait avec une rapidité incomparable, donnant ainsi, dès le début, sa marque originale à l'évolution de cette branche d'activité économique.

En 1859, le premier puits de pétrole était foré à Titusville (Pensylvanie) par l'américain E. Drake, et, huit ans après, en 1867, J. D. Rockefeller fondait à

Ohio (Cleveland) la petite société au capital de 1 million de dollars, qui allait devenir, en quelques années, la puissante Standard Oil Company, contrôlant et distribuant, dès 1877, 90 o/o de la production américaine. Nous en avons retracé le prodigieux essor et décrit les divers moyens, plus ou moins licites, qu'elle utilisa pour établir, grâce à la domination des transports, un véritable monopole de fait sur le marché de l'Union.

S'assurant ainsi sur le marché intérieur une maîtrise qui, à partir de 1882, ne lui était plus disputée, la puissante compagnie entreprend résolument la conquête du marché mondial et fonde dans ce but des filiales, dans tous les pays consommateurs, éliminant les intermédiaires, approvisionnant les marchés nationaux par ses propres moyens et livrant directement ses produits à la consommation. Elle y réussit si bien et sa puissance fut à tel point dominatrice que sa volonté déterminait souvent celle des gouvernements et qu'on a pu invoquer parfois, contre sa politique d'accaparement, la nécessité de défendre la dignité nationale et la souveraineté des Etats.

Et si, malgré la puissance, elle n'a pas réussi à étouffer toutes les manifestations d'indépendance, si elle a dû faire une place sur le marché européen aux produits russes et roumains et se résigner à traiter avec l'Europäische Petroleum Union, si la petite société hollandaise des Iles de la Sonde a pu naître,

se développer et devenir sa concurrente la plus redoutable, il convient pourtant de reconnaître que, jusqu'à la guerre, la Standard Oil dominait le marché mondial et que le ravitaillement en pétrole des grands pays consommateurs n'aurait pas pu être envisagé, à cette époque, en dehors du grand trust.

* * *

Etait-il possible, dans ces conditions, d'invoquer les avantages de la liberté et les bienfaits de la concurrence commerciale ? Même en tenant compte du fait que le marché français fut ravitaillé, avant la guerre, par des maisons françaises et qu'il y eut en France une industrie nationale de raffinage, ne serait-il pas, malgré tout, excessif de parler de l'indépendance complète du marché national ? Car, si on va au fond des choses et si l'on considère la hausse permanente qui fut la contre-partie de cette pseudo-indépendance, on arrive à la constatation que, malgré ses apparences contraires, le marché français se trouvait dans une situation analogue à celle des autres marchés consommateurs d'Europe et que le moins favorisé par cette situation, apparemment exceptionnelle, était le consommateur français, en raison même de cette hausse sur les pétroles, qui fut imposée par le trust et qui explique, très probablement, ce que les raffineurs ont appelé les « conditions onéreuses » de leur convention avec la Standard Oil.

Voilà le fait qui dominait entièrement la question du pétrole et qui serrait la discussion du problème dans des limites si étroites, qu'il apparaissait absolument illusoire d'envisager son aspect doctrinal et de chercher des solutions autres que celles désignées par la structure exceptionnelle du marché mondial.

Du moment que le ravitaillement en abondance des pays consommateurs ne pouvait être assuré en dehors de la Standard Oil, il est évident que toute velléité d'affranchissement était condamnée à l'impuissance et que, du même coup, étaient supprimés les avantages qui découlent normalement, pour la masse des consommateurs, du libre jeu de l'offre et de la demande, dans un régime de liberté et de concurrence commerciales.

* * *

Mais cette situation ne pouvait pas se prolonger indéfiniment.

La découverte de nouveaux champs pétrolifères, l'accroissement énorme de la consommation intérieure de l'Union américaine — accroissement qui dépasse déjà la production du pays —, l'essor inévitable des nouvelles compagnies pétrolifères et surtout le développement remarquable du grand trust anglo-hollandais étaient autant de signes précurseurs d'une transformation radicale de la structure du marché mondial et justifiaient la prévision que, dans

un avenir prochain, la domination de la Standard Oil ferait place à une situation nouvelle, permettant d'escompter pour le marché pétrolifère les bienfaits de la liberté du commerce.

Cette transformation est en train de s'accomplir. La grande association anglo-hollandaise, dont nous avons esquissé le prodigieux développement, augmente d'une façon progressive sa production et tend déjà à égaler la puissance du trust américain, surtout depuis la mainmise sur la plus importante des sociétés pétrolifères exploitant les très riches gisements du Mexique, la *Mexican Eagle*, dont elle s'est assuré, en 1918, le contrôle et la direction.

Or, en changeant la disposition des forces économiques dominant le marché pétrolifère, cette évolution — dont les tendances se dessinaient nettement dès avant la guerre et qui s'accomplit rapidement à l'heure actuelle — crée des conditions de développement différentes pour les marchés intérieurs des pays consommateurs et donne un aspect nouveau au problème soulevé par la politique à adopter, en ce qui concerne l'industrie et le commerce des produits pétrolifères.

Car, si dans la situation d'avant la guerre la liberté commerciale et les avantages incontestables qui en découlent se trouvaient, en fait, anéantis par la domination de la Standard Oil, imposant partout sa loi et faussant, par conséquent, la physionomie normale

du marché, il apparaît, avec la transformation qui se poursuit dans l'équilibre des grandes puissances du pétrole, que l'horizon du problème se trouve soudainement élargi et qu'il devient possible et nécessaire d'envisager une solution en accord avec cette situation nouvelle et susceptible de faire profiter la consommation nationale des avantages de la concurrence entre les grandes compagnies pétrolifères.

* * *

On comprend alors l'intérêt évident et nouveau qui s'attache au retour à la liberté du commerce et à l'abandon du régime de monopole d'Etat, pour l'achat et l'importation des produits pétrolifères, régime inauguré en temps de guerre — sous la pression des nécessités urgentes et supérieures de la défense nationale — justifiable comme instrument de guerre, mais préjudiciable, dans la situation actuelle du marché mondial, aux intérêts bien compris de l'agriculture, de la marine marchande et de la plupart des industries nationales.

Pour permettre le progrès agricole, par l'application de plus en plus étendue des méthodes modernes de la motoculture ; pour donner aux navires de commerce du combustible en abondance et au plus bas prix possibles et faciliter ainsi la résurrection de la marine marchande ; pour assurer le ravitaillement dans les meilleures conditions possibles de l'indus-

trie française, il est de toute nécessité que l'Etat renonce au monopole qu'il détient depuis le 29 mars 1918 et que la liberté de mouvement soit rendue aux initiatives individuelles.

A l'heure où le relèvement économique de la France constitue le problème capital de la politique française d'après-guerre, il est d'importance vitale pour l'avenir de la nation de mettre à la disposition des industries nationales du combustible à bon marché, faute de quoi on risquerait de paralyser leur essor et de les mettre hors d'état de soutenir la concurrence des industries rivales, sur les marchés du monde.

* * *

Mais est-ce à dire que l'Etat doive renoncer à toute intervention, en cette matière, et revenir à la politique d'indifférence, qui fut sa politique du pétrole jusqu'à la guerre ?

Nullement. Car, si la liberté et la concurrence commerciales apparaissent comme la solution nécessaire et suffisante du problème de l'heure présente, qui est uniquement un problème de ravitaillement, cette liberté et cette concurrence ne sauraient résoudre par elles-mêmes le problème, de beaucoup plus complexe, de la production indépendante et du ravitaillement, dans l'avenir, par des ressources nationales. Nous en avons souligné et la gravité et les difficultés exceptionnelles.

Or, tandis que dans la question du ravitaillement actuel en pétrole l'accord semble s'établir dans le sens de la liberté, de sorte qu'on puisse escompter le retour prochain au régime de paix, il faut reconnaître que dans cette grave question d'avenir que soulève le ravitaillement par des ressources nationales, bien que la nécessité d'entamer une politique de production soit proclamée toutes les fois que la question du pétrole fait l'objet de débats parlementaires, on est encore loin de s'engager sérieusement dans la voie des réalisations.

On ne saurait le regretter assez.

N'est-ce pas, en effet, une incohérence regrettable et périlleuse que d'affirmer la nécessité impérieuse d'une politique de production indépendante et de refuser, en même temps, les moyens indispensables à sa réalisation ? Après de semblables affirmations de principe, on ne peut s'empêcher d'être surpris que le crédit alloué aux travaux de prospection et de forage ait été fixé par la Chambre, dans le budget de 1921, actuellement en discussion, à 2 millions de francs et réduit par le Sénat au chiffre insignifiant de 1.500.000 francs, destinés d'ailleurs uniquement à la continuation des deux forages en cours d'exécution !

Quand l'Etat lui-même recule devant les risques inhérents aux travaux de prospection, est-il admissible de fonder plus d'espoir sur les initiatives pri-

vées et de leur abandonner une œuvre qu'on est unanime à reconnaître nécessaire et urgente ? Les sociétés pétrolifères, auxquelles on veut confier cette tâche immense, ne se sont-elles pas déjà montrées insuffisantes, ce qui est d'ailleurs d'une logique élémentaire, en raison du désir de bénéfices immédiats et certains, qui est propre aux entreprises privées ?

Nous avons signalé déjà l'éventualité toujours menaçante d'une restriction des exportations de la part des puissances productrices de pétrole et nous avons fait ressortir assez nettement, croyons-nous, le danger qui en résulterait pour la vie économique du pays.

* * *

N'est-elle pas significative à cet égard l'importance que les grandes puissances anglo-saxonnes attachent à la possession du pétrole ?

Et quand on assiste à cette course fiévreuse à l'accaparement des ressources pétrolifères, à cette « bataille autour du pétrole », où les moyens utilisés ne sont pas toujours des plus inoffensifs — il ne faut pas oublier qu'à l'origine des guerres civiles qui se poursuivent au Mexique il y a une question de pétrole — on est en droit de se demander s'il n'y a pas là un avertissement inquiétant et une menace redoutable pour l'avenir économique des nations qui n'auront pas su pourvoir, à temps, au ravitaillement

permanent des industries et des marines nationales en une matière première indispensable. Comment pourrait-on douter encore de la nécessité de mettre sur pied une politique de production indépendante ?

Sans doute, il faudra à la réalisation d'une œuvre aussi complexe et aussi difficile beaucoup de patience, beaucoup de travail, et peut-être aussi beaucoup de sacrifices.

Mais qu'on veuille bien penser que la politique anglaise du pétrole est de date toute récente et qu'il y a quinze ans la situation de la Grande-Bretagne, quant à la possession de ressources pétrolifères, était semblable à celle de la France.

Et cependant, dès avant la guerre, la Grande-Bretagne avait réussi à s'assurer, par une politique ferme du pétrole, des sources directes d'approvisionnement, exploitées ou exploitables, en Russie, en Perse, en Mésopotamie, aux Indes néerlandaises, au Mexique, dans l'Oklahoma, etc. ; elle a entrepris, en outre, un vaste travail de prospection et de forage sur le territoire du Royaume-Uni, pour découvrir les sources éventuelles de pétrole ; elle n'a reculé devant aucun sacrifice pour la mise en valeur des mines de schistes, dont le sol de l'Ecosse est richement pourvu, et elle en a intensifié la production à tel point que l'Amirauté envisage déjà la possibilité d'assurer, contre toute éventualité, le ravitaillement de la flotte

de guerre britannique uniquement par l'industrie du schiste.

N'y a-t-il pas dans cet admirable exemple de persévérance dans l'effort une suggestion puissante pour la politique française du pétrole ?

Pour nous, il y a là un problème dont la gravité exceptionnelle n'a pas été considérée avec tout l'intérêt et toute l'attention qu'elle comporte. Nous croyons fermement à la nécessité d'entamer, en cette matière, une politique vigoureuse de réalisations, qui soit en même temps une politique d'affranchissement économique, telle que l'exigent, à l'époque industrielle où nous vivons, les intérêts supérieurs d'une grande nation confiante en sa destinée, mais soucieuse de son avenir.

Vu : le président de la thèse,
E. ALLIX

Vu : le doyen,
F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer,
Le recteur de l'Académie de Paris :
P. APPELL

BIBLIOGRAPHIE

- André (R.)*. — L'industrie et le commerce du pétrole en France. Paris, thèse.
- Bérenger (H.)*. — Le Pétrole et la France.
— La politique du pétrole.
- Bassetti (F.)*. — Les consortiums. Paris, thèse.
- Delaisi (F.)*. — Le pétrole.
- Gascheau (M.)*. — La question des pétroles en France. Paris, thèse.
- Guyot Yves*. — Le trust des pétroles aux Etats-Unis. Paris, 1903.
- Le Page (L.)*. — L'impérialisme du pétrole.
- Monzie (de)*. — Le régime douanier des pétroles (Revue politique et parlementaire, février 1903).
- Wenger (L.)*. — Le pétrole. Paris, thèse.

JOURNAUX ET PÉRIODIQUE

L'Asie française.
Le Cablogramme.
Le Courrier des Pétroles.
L'Economiste Européen.
L'Economiste Français.
L'Europe Nouvelle.
Journal Officiel.

Journal des Economistes.
Moniteur du pétrole roumain.
Le Producteur.
La Renaissance.
Revue d'Economie politique.
La Revue politique et parlementaire.
Le Temps.
La Semaine financière.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	7
I. — LE MARCHÉ MONDIAL DU PÉTROLE.....	15
II. — LA POLITIQUE DU PASSÉ.....	34
<i>Chapitre premier.</i> — La législation française du pétrole jusqu'en 1914.....	35
<i>Chapitre II.</i> — Le Syndicat des Raffineurs.....	47
III. — LA GUERRE ET LE PÉTROLE.....	64
IV. — L'APRÈS-GUERRE ET LA POLITIQUE DE L'AVENIR..	91
<i>Chapitre premier.</i> — La loi douanière du 7 août 1919..	92
<i>Chapitre II.</i> — Le régime intérieur et la politique de production.....	97
<i>Chapitre III.</i> — L'action diplomatique.... ..	129
CONCLUSION	153
BIBLIOGRAPHIE.....	165

